

OTVORENA PITANJA UPRAVNOG POSTUPKA U HRVATSKOJ

Dr. sc. Dario Đerđa, docent
Pravni fakultet u Rijeci

UDK: 342.924(497.5)
Ur.: 11. prosinca 2006.
Pr.: 15. veljače 2007.
Pregledni znanstveni članak

Cilj rada je upozoriti na nekoliko pitanja koja se učestalo otvaraju pri vođenju upravnog postupka i rješavanja o pravima i obvezama građana i drugih osoba u upravnim stvarima u Hrvatskoj. U tu svrhu autor analizira problematiku obveznika postupanja prema pravilima upravnih postupaka, određivanje upravne stvari, posebna postupovna pravila, položaj stranke u upravnom postupku, vođenje skraćenog postupka, saslušanje stranke, vođenje usmene rasprave, formu i sadržaj rješenja, postupanje tijela u žalbenom postupku te korištenje izvanrednih pravnih lijekova. Autor ukazuje na neusklađenost nekih pravnih pravila unutar pravnog sustava upravnog prava u Hrvatskoj, ali i dvojbe i probleme koji se javljaju u upravnoj praksi prilikom rješavanja u upravnim stvarima.

Ključne riječi: upravni postupak, upravni akt, Zakon o općem upravnom postupku.

1. Uvod

Rješavanje o pravima i obvezama pojedinaca u upravnim stvarima jedna je od najosjetljivijih zadaća javne vlasti – tijela državne uprave i drugih državnih tijela, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravnih osoba koje obavljaju javne ovlasti. U slučaju donošenja nezakonitih i nepravilnih upravnih akata izravno se vrijeđaju prava i pravni interesi građana i drugih osoba, ali i javni interes. Stoga je zakonito i pravilno postupanje nadležnih tijela u rješavanju upravnih stvari od iznimnog značenja za ostvarivanje pravne države i vladavine prava.

Dobro i adekvatno uređen upravni postupak jamstvo je donošenja zakonitih i pravih upravnih akata. Do kodifikacije pravila upravnog postupanja u

svijetu došlo je izrazito kasno. Tek početkom druge četvrtine 20. stoljeća, 1925. godine, u Austriji su donesena četiri upravno postupovna zakona, koji su činili prvu cjelovitu kodifikaciju upravno postupovnih pravila. U vremenu između dva svjetska rata posebna pravila o upravnom postupanju donijele su još i Češkoslovačka i Poljska 1928. godine, te Jugoslavija 1930. godine, a proces šire kodifikacije pravila upravnog postupka dobio je osobiti zamah tek nakon Drugog svjetskog rata. Budući da upravni postupak ima veliku važnost za građane, ali i za gospodarske i druge subjekte, pravila upravnih postupaka imaju izrazito veliko društveno i političko značenje.

U Hrvatskoj je upravni postupak određen *Zakonom o općem upravnom postupku*, kao *lex generalis* zakonom, te brojnim postupovnim odredbama sadržanim u posebnim zakonima. Međutim, problema u vođenju upravnih postupaka danas u Hrvatskoj ima podosta. O ovome svjedoči velik broj usvojenih žalbi u hrvatskoj upravnoj praksi te, posebno, čak 44% tužbi podignutih protiv odluka upravnih tijela koje je Upravni sud usvojio.

Razloga za nerijetko nezakonito i nepravilno postupanje obveznika primjene upravnih postupaka ima nekoliko. Vrlo važan razlog svakako čine normativni propusti i neodgovarajuća zakonska rješenja. Danas važeći *Zakon o općem upravnom postupku*¹ u hrvatski je pravni poredak preuzet iz pravnog poretka SFR Jugoslavije *Zakonom o preuzimanju Zakona o općem upravnom postupku*.² Ovaj je *Zakon* u Jugoslaviji donesen još 1956. godine. Do 1991. mijenjan je i dopunjavan četiri puta – 1965., 1977., 1978. i 1986. godine. Međutim, ovim novelama uglavnom se mijenjalo samo nazivlje državnih tijela i drugih sudionika u upravnom postupku te su izvršene mnogobrojne terminološke i leksičke promjene. Tek malobrojne izmjene i dopune bile su usmjerene na poboljšanje nekih postupovnih rješenja.³ Do danas hrvatski zakonodavac nije izvršio niti jedan zahvat u tekst *Zakona o općem upravnom postupku*, a do jedine izmjene došlo je tek zbog odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske kojom su ukinute dvije odredbe članka 209. ovog *Zakona*.

Pola stoljeća po donošenju *Zakona o općem upravnom postupku*, temeljito su promijenjene prilike u kojima bi ga trebalo primjenjivati. U *Izvešću Europske komisije* primjerice stoji: "*Zakon o općem upravnom postupku nije u potpunosti usklađen s zajedničkim europskim standardima o vladavini prava...*"⁴ Iako se slobodno može ustvrditi da je *Zakon o općem upravnom postupku* bio dobar zakon 1956., pa čak i 1986. godine kada uprava još

¹ *Zakon o općem upravnom postupku*, Službeni list SFRJ, br. 47/86 (pročišćeni tekst) te Narodne novine, br. 53/91. i 103/96.

² *Zakon o preuzimanju Zakona o općem upravnom postupku*, Narodne novine, br. 53/91.

³ O tome više vidi u Medvedović, Dragan, *Pravno uređeni postupci – pretpostavka moderne uprave, Modernizacija hrvatske uprave*, Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb, 2003., str. 385.

⁴ European Commission, *Croatia 2005 progres report {COM (2005) 561 final}*, Bruxelles, 2005.

nije bila tehnički i vrijednosno složena kao danas, on više u cijelosti ne korespondira s promijenjenim društvenim i pravnim okolnostima. S druge strane, posebnim postupovnim odredbama ponekad se neopravdano bitno odstupa od općih pravila upravnog postupka, ali i od temeljnih načela *Zakona o općem upravnom postupku*. Konačno, do problema u vođenju upravnih postupaka dobrim djelom dolazi i zbog nepridržavanja postojećih zakonskih odredbi, često upravo zbog nedostatne educiranosti službenika koji ove postupke vode.

Na nedostatke u vođenju upravnih postupaka u Hrvatskoj već su upozoravali autori poput Medvedovića, Koprića, Gagre, Jurić-Knežević, Karlovčan-Đurović itd.⁵ Kontinuiranim upozoravanjem na probleme koji se u upravnom postupku javljaju i mogu javiti, korisno je dati doprinos pravilnom i zakonitom rješavanju upravnih postupaka te bržem i učinkovitijem ostvarivanju prava i obveza građana u upravnim stvarima. Cilj ovoga rada je upozoriti na nekoliko čestih i važnih pitanja koja se u upravnom postupku otvaraju obveznicima njihovog vođenja, ali i strankama o čijim se pravima i obvezama u ovim postupcima odlučuje.⁶ U tu svrhu autor ukazuje na problematiku obveznika postupanja prema pravilima upravnih postupaka, određivanja upravne stvari, posebnih postupovnih pravila, položaja stranke u upravnom postupku, vođenja skraćenog postupka, mogućnosti davanja izjave stranke, vođenja usmene rasprave, forme i sadržaja rješenja, postupanja tijela u žalbenom postupku te korištenja izvanrednih pravnih lijekova, analizirajući njihove razloge te sugerirajući na koje elemente prilikom vođenja upravnog postupka bi obveznici primjene trebali obratiti posebnu pozornost.

2. Obveznici postupanja po pravilima upravnog postupka

Već na samom početku vođenja upravnih postupaka često se javlja dvojba o obveznicima postupanja po pravilima upravnog postupka, najčešće pravilima *Zakona o općem upravnom postupku*. Drugim riječima, nije

⁵ Vidi Medvedović, Dragan, Glavni smjerovi modernizacije općeg upravnog postupka, *Reforma upravnog sudstva i upravnog postupanja*, HAZU, Zagreb, 2006., str. 37-57., Medvedović Dragan, Aktualna pitanja primjene *Zakona o općem upravnom postupku*, *Pravo u gospodarstvu*, god. 43, sv. 6, 2004., str. 269-294., Koprić, Ivan, *Administrative Procedures on the Territory of Former Yugoslavia*, SIGMA/OECD, 2005., <http://www.oecd.org/dataoecd/52/20/36366473.pdf>, Gagro, Božo, Jurić-Knežević, Dunja, Kvaliteta upravnog postupanja prema iskustvima Upravnog suda RH s prijedlozima za unaprijeđenje, *Reforma upravnog sudstva i upravnog postupanja*, HAZU, Zagreb, 2006., str. 19-36. i Karlovčan-Đurović, Ljiljana, Polazište i načela za modernizaciju *Zakona o općem upravnom postupku*, *Upravno pravo i upravni postupak u praksi – aktualna pitanja i problemi*, Inženjerski biro, Zagreb, 2006., str. 23-34.

⁶ Ovdje svakako treba naglasiti kako pitanja koja se otvaraju u vođenju upravnih postupaka ima daleko više, kao primjerice kod komuniciranja tijela i stranaka, izvršenja upravnih akata i sl., međutim zbog ograničenog opsega rada ovdje ih se ne razmatra.

sasvim jasno koji su subjekti obvezni postupati prema pravilima ovog *Zakona*. Razlog dvojbe najvećim je dijelom nastao zbog formulacije članka 1. *Zakona o općem upravnom postupku*, koji propisuje da su po ovom *Zakonu* obvezni postupati “organi državne uprave i drugi državni organi, kad u upravnim stvarima, neposredno primjenjujući propise, rješavaju o pravima, obvezama ili pravnim interesima građana odnosno pravnih osoba ili druge stranke” te “druge pravne osobe, kad u obavljanju javnih ovlasti rješavaju u upravnim stvarima”.⁷ Ovim odredbama, dakle, nije izravno određen krug subjekata koji su u rješavanju upravnih stvari obvezni postupati po odredbama *Zakona*, već to ovisi o organizacijskim propisima, tj. propisima kojima se uređuje sustav i ustrojstvo državne vlasti, posebno državne uprave, te, s druge strane, o načinu određivanja kruga pravnih osoba koje, u prenesenim javnim ovlastima, obavljaju poslove javne uprave.

Iako je ovakav način definiranja kruga obveznika primjene općeg upravnog postupovnog zakona čest i u usporednom pravu,⁸ ovako oblikovane odredbe mogu stvarati velike teškoće potencijalnim obveznicima postupanja prema ovom *Zakonu*, ali i subjektima o čijim se pravima i pravnim interesima rješava. Medvedović, primjerice, navodi kako u hrvatskoj upravnoj praksi nisu rijetki slučajevi u kojima pojedini subjekti neopravdano smatraju da nisu obveznici postupanja prema *Zakonu o općem upravnom postupku*, već su u postupovnom smislu slobodni, pa odlučuju arbitrarno. S druge strane, stranke opet ne znaju treba li u njihovoj upravnoj stvari postupati prema pravilima *Zakona o općem upravnom postupku* te imaju li postupovna prava i obveze zajamčena ovim *Zakonom*.⁹

Oko određivanja tijela državne uprave i drugih državnih tijela koja su obveznici postupanja prema *Zakonu o općem upravnom postupku* ne bi trebalo biti većih teškoća, mada je i njih u praksi bilo. Prema zakonskoj definiciji članka 3. stavak 1. *Zakona o sustavu državne uprave*¹⁰ tijela su državne uprave ministarstva, središnji državni uredi Vlade Republike Hrvatske, državne upravne organizacije i uredi državne uprave u županijama.

⁷ Krug subjekata koji su dužni postupati prema odredbama *Zakona o općem upravnom postupku* zakonskim se izričajem nije bitno mijenjao od njegova donošenja 1956. godine. Samo se prilikom svake zakonske novele mijenjala terminologija kojom su ovi subjekti bili označavani.

⁸ Vidi primjerice članak II. austrijskog *Uvodnog zakona za zakone u upravnom postupku, Einführungsgesetz zu denn Verwaltungsverfahrensgesetzen*, Österreichisches Bundesgesetzblatt, No. 92/1959, 143/1969, 72/1997., članak 1. mađarskog *Zakona o općem upravnom postupku, Statute Nr. IV/1957 on the general rules applicable to administrative procedures*, Hungarian publication organ for statutes, 1996., p. 3498., članak 1. stavak 1. španjolskog *Zakona o upravnom postupku, Ley de procedimiento administrativo*, Legislación de la justicia administrativa, Civitas, Madrid, 1985., članke 1. do 3. njemačkog *Zakona o upravnom postupku, Verwaltungsverfahrensgesetz*, Bundesgesetzblatt, I, 2003., S. 102. i sl.

⁹ Npr. pravo na obrazloženo rješenje, pravo upotrebe redovitih i izvanrednih pravnih lijekova. O tome vidi u Medvedović, *Aktualna*, op. cit., str. 272.

¹⁰ *Zakon o sustavu državne uprave*, Narodne novine, br. 190/03. (pročišćeni tekst) i 199/03.

S druge strane, druga državna tijela koja su dužna postupati po ovom *Zakonu* jesu primjerice Hrvatski sabor, Predsjednik Republike Hrvatske, Vlada Republike Hrvatske, Ustavni sud Republike Hrvatske te sudovi, državna odvjetništva, pučki pravobranitelji i sl. Iako nadležnost "*drugih državnih tijela*" da rješavaju u upravnom postupku u praksi ipak nije česta, neka od njih, posebno u slučajevima kada zakonodavac nije izrijekom propisao da se u određenoj stvari donosi rješenje ili zaključak, već je odredio da daju suglasnosti, odobrenja, mišljenja i sl., često ne prepoznaju obvezu postupanja prema *Zakonu o općem upravnom postupku*.

No, daleko nejasnije pitanje koje se u praksi otvara jest koje su pravne osobe s javnim ovlastima u nekom konkretnom slučaju obvezne postupati prema odredbama *Zakona o općem upravnom postupku*? Pravne osobe su prema ovom *Zakonu* obvezne postupati samo kada "*u obavljanju javnih ovlasti rješavaju u upravnim stvarima*". Dakle, svaka pravna osoba, bez obzira na njezin organizacijski oblik, koja na temelju javne ovlasti u nekoj konkretnoj upravnoj stvari rješava o pravu, obvezi ili pravnom interesu fizičke ili pravne osobe, obveznik je primjene ovoga *Zakona*. Međutim, koje će pravne osobe imati javne ovlasti ovisi isključivo o posebnim zakonima i drugim propisima donesenim na temelju zakona. Na temelju provedene analize pravnih propisa koji su na snazi, Medvedović je utvrdio da su javne ovlasti za rješavanje o pravima i obvezama fizičkih i pravnih osoba u upravnim stvarima dobile pravne osobe vrlo raznolikog pravnog položaja i ustrojstva. To su, primjerice, javne ustanove, trgovačka društva, udruge, pravne osobe *sui generis* koje su osnovane i ustrojene temeljem posebnih zakona a javljaju se pod različitim nazivima, kao npr. fondovi, agencije, vijeća, komisije, komore, te konačno, apsolutno specifične i unikatne pravne osobe, kao što su npr. Hrvatska narodna banka i Državni ured za reviziju.¹¹

Međutim, kako u Hrvatskoj trenutno nema općeg propisa kojim bi se uređivala nadležnost i postupak podjeljivanja javnih ovlasti te njihov sadržaj i način obavljanja, u upravnoj praksi se ponekad postavlja pitanje je li neka pravna osoba u konkretnoj stvari dužna postupati po *Zakonu o općem upravnom postupku*, nekim drugim postupovnim propisima ili može djelovati potpuno arbitrarno. Jasno je da pravna osoba mora postupati prema *Zakonu o općem upravnom postupku* ukoliko je to propisano posebnim zakonom ili ukoliko je propisano da ona donosi upravne akte.¹² Međutim, ujedno bi trebalo zaključiti da prema pravilima *Zakona o općem upravnom*

¹¹ Medvedović, Glavni, op. cit., str. 44.

¹² Tako primjerice članak 115. stavak 2. *Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju*, Narodne novine, br. 85/06. i 118/06., propisuje da se u postupku rješavanja o pravima iz obveznog zdravstvenog osiguranja, primjenjuje *Zakon o općem upravnom postupku*, ako ovim *Zakonom* nije drukčije uređeno. I članak 119. *Zakona o vodama*, Narodne novine, br. 107/95. i 150/05., propisuje da su vodopravni akti koje donose Hrvatske vode, upravni akti te da se na postupak izdavanja vodopravnih akata primjenjuju odredbe *Zakona o općem upravnom postupku*, ako ovim *Zakonom* nije propisan poseban postupak.

postupku treba postupati i kada je zakonom određeno da se protiv akta neke pravne osobe može pokrenuti upravni spor.¹³

Treće otvoreno pitanje vezano uz obveznike primjene *Zakona o općem upravnom postupku* jest jesu li su sva tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, i kada, obveznici postupanja prema njegovim odredbama? Razlog ovoj dvojbi jest taj što je članak 1. *Zakona o općem upravnom postupku* propustio izričito propisati obvezu tijela lokalne i područne (regionalne) samouprave na primjenu njegovih odredbi. Ova obveza može se samo izvesti tumačenjem odredbe članka 1. stavak 2. *Zakona*, o obvezi postupanja prema njegovim odredbama pravnih osoba s javnim ovlastima. Međutim, da otkloni ovu dilemu, zakonodavac je u *Zakonu o lokalnoj samoupravi i upravi* iz 1992. godine,¹⁴ a potom i u *Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi* iz 2001. godine,¹⁵ propisao obveznu primjenu *Zakona o općem upravnom postupku* u upravnim postupcima pred tijelima lokalne i područne (regionalne) samouprave. Članak 76. stavak 4. *Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi* propisuje da se na donošenje pojedinačnih akata upravnih tijela jedinica lokalne i područne samouprave, koje oni donose u izvršavanju općih akata predstavničkih tijela, a kojima rješavaju o pravima, obvezama i pravnim interesima fizičkih i pravnih osoba “*shodno primjenjuju odredbe Zakona o općem upravnom postupku, ako posebnim zakonom nije propisan postupak pred tijelima jedinica lokalne ili područne (regionalne) samouprave*”. Medvedović upozorava da ovakvo propisivanje primjene *Zakona o općem upravnom postupku* nije dobro, jer otvara niz dilema, kao npr. po kojim postupovnim propisima postupaju predstavnička i izvršna tijela jedinica lokalne i područne samouprave kad rješavaju o pravima, obvezama i pravnim interesima pravnih i fizičkih osoba u upravnim stvarima, što znači “*shodna*” primjena i tko odlučuje koja se norma *Zakona o općem upravnom postupku* treba ili ne treba primijeniti u konkretnom postupku kao “*shodna*” itd.¹⁶ Na neodgovarajuće pravno normiranje vezano uz primjenu *Zakona o općem upravnom postupku* u *Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi*, tj. na nedostatak preciznijih odredbi o nadležnostima tijela lokalne uprave, žalbenim postupcima i tijelima nadležnim za rješavanje po žalbi, primjeni posebnih pravnih lijekova itd. upozorava i Koprić.¹⁷

¹³ Tako je npr. člankom 137. *Zakona o javnom bilježništvu*, Narodne novine, br. 78/93., 29/94. i 162/98., propisano da se protiv odluke Javnobilježničke komore, kojom se odlučuje o pravima i dužnostima javnih bilježnika, njihovih zamjenika i vježbenika, može voditi upravni spor.

¹⁴ *Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi*, Narodne novine, br. 90/92., 94/93., 117/93., 5/97., 17/99., 128/99., 51/00. i 105/00.

¹⁵ *Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi*, Narodne novine, br. 33/01. i 129/05.

¹⁶ Medvedović, Glavni, op. cit., str. 45.

¹⁷ Koprić, op. cit., str. 5.

Međutim, može se ustvrditi da su jedinice lokalne samouprave sasvim sigurno obvezne postupati po odredbama *Zakona o općem upravnom postupku* kada u konkretnom slučaju autoritativno odlučuju o pravima, obvezama i pravnim interesima određene fizičke ili pravne osobe ili druge stranke u nekoj upravnoj stvari, kao i kada rješavaju u upravnim stvarima u okviru povjerenih im poslova državne uprave.¹⁸

Iz navedena tri pitanja vezana uz obveznike primjene *Zakona o općem upravnom postupku* razvidno je da nije jasno i precizno utvrđen krug subjekata koji su dužni postupati u upravnim postupcima u Hrvatskoj. Stoga bi u hrvatskom pravnom sustavu trebalo jasnije i nedvosmislenije odrediti tko je obavezan postupati prema *Zakonu o općem upravnom postupku* i u kojim slučajevima, jer rješavanje ovog pitanja vodi do bržeg ostvarivanja prava i pravnih interesa stranaka u upravnim postupcima.

3. Upravna stvar

Drugo otvoreno pitanje upravnih postupaka u Hrvatskoj svakako je pitanje definiranja upravne stvari. Ovo je jedno od najvažnijih pitanja primjene *Zakona o općem upravnom postupku*, a ujedno i upravnog prava općenito. Praktični problem nedostatka ove definicije u upravnim se postupcima odražava u činjenici da je pojam upravne stvari i u članku 1. *Zakona o općem upravnom postupku* i u članku 1. *Zakona o upravnim sporovima* određen kao osnovna pretpostavka za postupanje po ovim zakonima. Međutim, niti jedan zakon u Hrvatskoj danas ne sadrži definiciju upravne stvari.

U hrvatskoj, ali i u europskoj pravnoj doktrini, bilo je više pokušaja određivanja pojma upravne stvari. To se najčešće činilo po kriteriju vrste propisa kojima je neka materija uređena, te su se upravnim stvarima razumijevale one koje su u djelokrugu državne ili javne uprave ili se upravna stvar jednostavno pokušala protumačiti upravnom djelatnošću. U hrvatskoj pravnoj doktrini Krijan je upravnu stvar pokušao definirati kao “*posebnu vrstu pravne stvari o kakvoj konkretnoj situaciji koja se autoritativno rješava upravnim aktom na temelju neposredne primjene materijalnog propisa u upravnom postupku i odnosi se na neko pravo, obvezu ili pravni interes građana, pravnih osoba ili drugih stranaka*”.¹⁹ Međutim, Krijan je u ovoj definiciji upravnu stvar dobrim dijelom odredio putem instituta upravnog akta i upravnog postupka, pa njezina praktična važnost nije od

¹⁸ O tome više vidi u Antić, Teodor, *Primjena Zakona o općem upravnom postupku* na akte jedinica lokalne samouprave, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 20., br. 1., str. 378-381.

¹⁹ Krijan, Pero, *Komentar Zakona o općem upravnom postupku*, Novi informator, Zagreb, 2004., str. 18.

velike pomoći u određivanju radi li se u konkretnoj stvari o upravnoj stvari, pa onda o njoj treba rješavati u upravnom postupku. Upravnu su stvar za potrebe upravnog postupka pokušali definirati i Dupelj i Turčić. Oni je određuju kao “*svaki pojedini slučaj iz određene upravne oblasti kada se upravnim aktom odlučuje o određenom pravu, obvezi ili pravnom interesu pojedinca ili pravne osobe primjenom propisa kojim je uređena ta upravna oblast i na temelju onih činjenica koje su utvrđene u postupku koji prethodi donošenju rješenja*”.²⁰ I ova definicija osniva se na upravnom aktu, koji se, opet, donosi samo ukoliko se rješava u upravnoj stvari, pa je njezina praktična korisnost upitna.

Sasvim je sigurno da bi upravna stvar u hrvatskom pravnom sustavu trebala biti određena zakonom te bi se time i pravnom normom odredio opseg pojma upravne stvari. Prvi pokušaj zakonskog određivanja upravne stvari uopće susreće se u članku 1. točka 4. mađarskog *Zakona o općem upravnom postupku* iz 1957. godine. Ovdje je upravna stvar definirana kao “*svaki predmet putem čijeg rješenja državno upravno tijelo ustanovljuje za stranku prava i obveze, potvrđuje ili registrira određene činjenice*”. Ova je definicija *Zakonom o općem upravnom postupku* iz 1981. godine nešto izmijenjena, pa je upravna stvar u Mađarskoj određena kao “*svaka stvar u kojoj tijelo državne uprave zasniva neko pravo ili dužnost koji se odnose na stranku, potvrđuje neki podatak, vodi evidenciju ili vrši državni nadzor*”. Krijan upozorava kako se prema ovoj definiciji pod upravnom stvari podrazumijeva čak i obavljanje određenih upravnih radnji, kao što su “*potvrđivanje i registriranje činjenica*” te “*vršenje držanog nadzora*”, što je ipak šire shvaćanje od shvaćanja upravne stvari u hrvatskoj teoriji upravnog prava i sudskoj praksi.²¹ Pojam upravne stvari pokušalo se odrediti i u slovenskom zakonodavstvu. Članak 2. njihovog *Zakona o općem upravnom postupku*²² pojam upravne stvari definira kao “*odluku o pravu, obvezi ili pravnom interesu fizičke ili pravne osobe ili druge stranke na području upravnog prava*”. Ovaj članak nadalje propisuje da se upravnom stvari smatra i ona kada je propisom određeno da tijelo u nekoj stvari vodi upravni postupak, odlučuje u upravnom postupku ili donosi upravnu odluku posebice ako to zbog zaštite javnog interesa proizlazi iz prirode stvari. I slovenski se zakonodavac prilikom definiranja upravne stvari poslužio pojmovima upravnog postupka i upravnog akta. Međutim, upravni postupak i upravni akt trebalo bi osnivati na pojmu upravne stvari, a ne obratno.

Kako u hrvatskom pravu nema zakonske definicije upravne stvari, upravnoj i upravnosudskoj praksi ostalo je u svakoj konkretnoj stvari

²⁰ Dupelj, Željko, Turčić, Zlatan, *Komentar Zakona o općem upravnom postupku*, Organizator, Zagreb, 2000., str. 23.

²¹ Krijan, op. cit., str. 18.

²² *Zakon o splošnem upravnem postopku*, <http://objave.uradni-list.si/bazeul/URED/1999/080/B/523777815.htm>.

uspješno ili manje uspješno prosuditi radi li se ili ne o upravnoj stvari. O aktualnosti ovoga pitanja svjedoči i izuzetno bogata praksa Upravnog suda Republike Hrvatske koji je svojem izboru odluka od 1977. do 2005. godine istaknuo preko 200 presuda koje se vezuju uz pitanje radi li se u konkretnom slučaju o upravnoj stvari ili ne.²³ Tako u Hrvatskoj najčešće upravo sudska praksa Upravnog suda određuje koje se stvari mogu smatrati upravnim stvarima.²⁴ Međutim, krug akata kojima se priznaje karakter upravnog akta u nekoliko je navrata proširen i odlukama Ustavnog suda Republike Hrvatske, čime su ova tijela postala obvezna u tim stvarima postupati prema odredbama *Zakona o općem upravnom postupku*.²⁵ Stoga se može zaključiti da se i ovdje radi o upravnim stvarima. Tako u Hrvatskoj najčešće sudska praksa određuje koje se stvari mogu smatrati upravnim stvarima.

Kvalitetna definicija upravne stvari inkorporirana u pravni sustav Republike Hrvatske bila bi od velike koristi za vođenje upravnih postupaka. Time bi se riješio niz dilema je li upravno tijelo dužno postupati prema pravilima *Zakona o općem upravnom postupku* te se ovim predmetima ne bi opterećivao već ionako preopterećen Upravni sud. No, definirati upravnu stvar u nekoj zakonskoj odredbi, i to učiniti na pravi način, bit će vrlo težak zadatak koji se postavlja pred hrvatskog zakonodavca. Međutim, koliko je taj zadatak težak, on je upravo toliko nužan i važan.

²³ Vidi Upravni sud Republike Hrvatske, *Zbornik odluka 1977.-2002.*, Narodne novine, Zagreb, 2004., str. 1-155., Upravni sud Republike Hrvatske, *Izbor odluka 2003.*, Narodne novine, Zagreb, 2004., str. 1-28., Upravni sud Republike Hrvatske, *Izbor odluka 2004.*, Narodne novine, Zagreb, 2005., str. 1-25., Upravni sud Republike Hrvatske, *Izbor odluka 2005.*, Narodne novine, Zagreb, 2005., str. 1-18.

²⁴ Upravni sud Republike Hrvatske je tako primjerice zauzeo pravno shvaćanje da su po svojoj prirodi upravni akti, pa su onda tako i upravne stvari primanje u državnu službu, prestanak službe, pitanja položaja, prava, obveza i odgovornosti državnih službenika, imenovanja ravnatelja javnih ustanova, vidi Upravni sud Republike Hrvatske, Us-6497/97, od 25. studenog 1999., oduzimanje stručnih i znanstvenih zvanja, vidi Upravni sud Republike Hrvatske, Us-1294/00, od 7. prosinca 2000., odluke o pravima studenta, vidi Upravni sud Republike Hrvatske, Us-11421/2000 od 27. ožujka 2002., odluke o isplati dospjelih primanja iz mirovinskog i invalidskog osiguranja, vidi Upravni sud Republike Hrvatske, Us-4597/96, od 5. svibnja 1999., priključivanja na elektro-energetsku mrežu, vidi Upravni sud Republike Hrvatske, Us-7273/96, od 4. ožujka 1998., dozvole za građenje na određenim lokacijama, vidi Upravni sud Republike Hrvatske, Us-3696/96 od 5. veljače 1998., odluke o sječi drvne mase, vidi Upravni sud Republike Hrvatske, Us-9027/99, od 6. prosinca 2000., i sl. Medvedović upozorava kako o ovom pitanju ima i promjena stavova Upravnog suda, međutim razlog tome ponajprije nalazi u izmijenjenoj materijalnopravnoj regulaciji pojedinih područja ili materija. Medvedović, Glavni, op. cit., str. 45.

²⁵ Ustavni sud Republike Hrvatske je primjerice stao na gladište da je akt koji donosi Fond za privatizaciju u postupku kontrole provođenja pretvorbe poduzeća nakon izdane suglasnosti za namjeravanu pretvorbu upravni akt, U-III-665/95, od 28. travanja 1999., Narodne novine, br. 49/99., da je odluka o dodjeli koncesije upravni akt, U-II-722/1995, od 2. travanja 1997., Narodne novine, br. 41/97., baš kao i odluka o opozivu koncesije, U-III-261/1996, od 6. travanja 1998., Narodne novine, br. 57/98., da je i potvrda Agencije za rekonstruiranje i razvoje o suglasnosti na pretvorbu upravni akt, U-III-168/96, od 14. siječnja 2000., Narodne novine, br. 14/00. i sl.

4. Posebni upravni postupci

Sljedeće često otvarano pitanje u upravnom odlučivanju jest prema kojim postupovnim pravilima postupati u rješavanju konkretne upravne stvari. Da li prema pravilima *Zakona o općem upravnom postupku* ili prema posebnim upravnim postupovnim pravilima? Nesporno je da je propisivanje posebnih upravnih postupaka u nekim upravnim područjima potrebno, jer se pojedina pitanja postupka propisana *Zakonom o općem upravnom postupku* mogu pokazati nedostatnima ili neadekvatnima za određena pitanja ili radnje u tim upravnim područjima. Propisivanje posebnih upravnih postupaka je, smatra Stojić, nužno zbog specifičnosti u pojedinim upravnim područjima.²⁶

Kod vođenja upravnog postupka u Hrvatskoj se primjenjuju odredbe *Zakona o općem upravnom postupku* kao opća postupovna pravila u svim slučajevima rješavanja upravnih stvari i u odnosu na sva postupovna pitanja, izuzev kada su pojedina pitanja postupka za određenu upravnu oblast posebnim zakonom uređena drukčije. U tim se slučajevima primjenjuju odredbe posebnih zakona. Ova mogućnost otvorena je samim *Zakonom o općem upravnom postupku* koji člankom 2. propisuje da se “*pojedina pitanja postupka za određenu upravnu oblast mogu posebnim zakonom urediti drukčije nego što su uređena ovim Zakonom, ako je to nužno za postupanje u toj upravnoj stvari i nije protivno načelima ovog Zakona*”. Unatoč liberalnoj naravi ove odredbe, ona ipak sadrži tri ograničenja. Ponajprije, od *Zakona o općem upravnom postupku* može se odstupiti samo zakonom, a ne i drugim pravnim propisima, kao što su npr. uredbе, pravilnici, odluke predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave, odluke pravnih osoba s javnim ovlastima, i sl. Ovo nije dopušteno čak ni kada bi npr. materijalni zakon iz određene oblasti odredio da se odredbe postupovne naravi normiraju podzakonskim propisom.²⁷ S druge strane, drugačije se mogu uređivati samo pojedina pitanja postupka, i to isključivo kada je to nužno za postupanje u određenom upravnom području. I konačno, čak i tada se ne smije odstupiti od načela *Zakona o općem upravnom postupku*. Iz ovako formulirane odredbe članka 2. *Zakona o općem upravnom postupku* valja zaključiti da je poželjno propisivati što manje odredaba o posebnim upravnim postupcima, odnosno da treba što manje odstupati od općih procesnih pravila propisanih *Zakonom o općem upravnom postupku*.²⁸

²⁶ Stojić, Stanka, Opći upravni postupak i odnos prema posebnim upravnim postupcima, *Pravo i porezi*, god. 13., br. 7., 2004., str. 23.

²⁷ Na ovo gledište stao je i Upravni sud Hrvatske navodeći: “*Pravo žalbe protiv rješenja donesenog u prvom stupnju može se isključiti samo zakonom.*”. Upravni sud Hrvatske, Us-6122/89, od 21. lipnja 1990.

²⁸ Može se zaključiti da iako bi ovaj *Zakon* trebao biti supsidijaran upravno-postupovni propis, on postavlja pravna načela postupka od kojih se ne smije odstupati, pa je ipak temeljni upravno-postupovni propis. O svemu više vidi u Borković, Ivo, Opći upravni postupak i porezno-pravna postupovna pravila, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 37, br. 1/2, 2000., str. 65. te Krijan, op. cit., str. 24.

Međutim, unatoč iznijetom zaključku, postupovna pravila u Hrvatskoj vrlo su brojna. Ona se nalaze u zakonima, ali i podzakonskim općenormativnim aktima kojima se uređuju neka upravna područja (npr. carine, porezi i sl.) ili kojima se uređuju neka postupovna pitanja (npr. podnošenje podnesaka, vođenja postupka, sadržaj odluke, žalba, izvanredni pravni lijekovi u pojedinim upravnim područjima) ili kojima se uređuju pojedine vrste upravnih stvari (npr. državljanstvo, kretanje stranaca, građevinske dozvole, itd.). Međutim, u hrvatskoj zakonodavnoj praksi u brojnim se zakonima može pronaći bar koju postupovna odredba kojom se odstupa od normi *Zakona o općem upravnom postupku*. Štoviše, u nekim zakonima odstupa se čak i od osnovnih načela *Zakona o općem upravnom postupku*.²⁹

U prilog tezi o velikom broju posebnih upravnopostupovnih pravila ide i istraživanje u kojem je Ljubanović utvrdio da u Hrvatskoj danas ima više od 70 zakona koji sadrže posebne postupovne odredbe kojima se odstupa od *Zakona o općem upravnom postupku*. Materijalni zakoni koji reguliraju pojedinu upravnu materiju, a pritom sadržavaju i posebne postupovne odredbe, mogu se, prema njegovom mišljenju, kategorizirati u dvije osnovne skupine. Prvu čine zakoni koji sadržavaju specifična proceduralna pravila kojima se u znatnoj mjeri odstupa od *Zakona o općem upravnom postupku*, odnosno kojima se uređuju specifična postupovna pitanja koja *Zakon o općem upravnom postupku* nije uredio.³⁰ U drugoj su skupini brojni zakoni koji sadržavaju manji broj postupovnih odredaba i neznatno odstupaju od *Zakona o općem upravnom postupku*.³¹

²⁹ Tako se posebnim zakonima primjerice ili isključuje pravo na žalbu, ili se skraćuju rokovi za ulaganje žalbe, ili se ograničava uporaba dokaznih sredstava, ili se drugačije uređuju cijele faze postupka i sl.

³⁰ To su npr. *Carinski zakon*, Narodne novine, br. 78/99., 94/99., 73/00., 92/01., 47/03. i 140/05., *Opći porezni zakon*, Narodne novine, br. 127/00. i 150/02., *Pomorski zakonik*, Narodne novine, br. 181/04., *Zakon o Državnom inspektoratu*, Narodne novine, br. 76/99. i 48/05., *Zakon o priznavanju inozemnih obrazovnih kvalifikacija*, Narodne novine, br. 158/03. i 198/03., *Obiteljski zakon*, Narodne novine, br. 116/03., 17/04. i 136/04., *Zakon o gradnji*, Narodne novine, br. 175/03. i 100/04., *Zakon o mirovinskom osiguranju*, Narodne novine, br. 102/98., 127/00., 59/01., 109/01., 147/02., 117/03., 30/04., 177/04. i 92/05., *Zakon o obveznom zdravstvenom osiguranju*, Narodne novine, br. 85/06. i 118/06., *Zakon o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji*, Narodne novine, br. 174/04. i 92/05., *Zakon o komasaciji*, Narodne novine, br. 10/79., 21/84. i 5/87., *Zakon o izvlaštenju*, Narodne novine, br. 9/94., 112/00., 114/01. i 79/06. te *Zakon o patentu*, Narodne novine, br. 173/03. i 87/05.

³¹ To su npr. *Zakon o socijalnoj skrbi*, Narodne novine, br. 73/91., 21/01., 59/01., 82/01., 103/03. i 44/06., *Zakon o zdravstvenoj zaštiti*, Narodne novine, br. 121/03., 44/05. i 85/06., *Zakon o državnim službenicima*, Narodne novine, br. 92/05., *Zakon o hrvatskom državljanstvu*, Narodne novine, br. 53/91., 26/92. i 113/93., *Zakon o azilu*, Narodne novine, br. 103/03., *Zakon o civilnoj službi*, Narodne novine, br. 25/03., *Zakon o zapošljavanju*, Narodne novine, br. 59/96., 82/01. i 114/01., *Zakon o pravu na pristup informacijama*, Narodne novine, br. 172/03., *Zakon o državnim potporama*, Narodne novine, br. 140/05., *Zakon o telekomunikacijama*, Narodne novine, br. 122/03., 177/03., 60/04. i 70/05., i sl. O svemu više u Ljubanović, Boris, Posebni upravni postupci u Hrvatskoj, *Hrvatska javna uprava*, god. 6., br. 3., 2006., str. 5-22.

Medvedović također navodi da se brojnim zakonima donesenim u razdoblju od 1991. godine pa nadalje, a kojima se reguliraju pojedina upravna područja ili samo neki dijelovi, postupovna pitanja uređuju na pravno neodgovarajući način. Tako se npr. prema njegovom mišljenju odstupa od *Zakona o općem upravnom postupku* kada to uopće nije potrebno; prepisuju se pojedine odredbe *Zakona o općem upravnom postupku* i pri tome se nepotrebno modificiraju; prepisuju se pojedina rješenja iz stranih pravnih propisa, a koja su istrgnuta iz konteksta te su inkompatibilna s hrvatskim pravnim sustavom; nekritički se prepisuju odredbe iz drugih zakona; posebne norme su nepotpune, dvosmislene, nejasne i zbunjujuće; često se posebnim normama nepotrebno i iscrpno uređuju nesporna pitanja, a sporna se zaobilaze; propisuje se primjena *Zakona o općem upravnom postupku* "na odgovarajući način", što otvara ozbiljno pitanje koje se norme ovoga *Zakona* primjenjuju i kako, odnosno koje se ne primjenjuju; nekim zakonima se izrijeком upućuje na supsidijarnu primjenu *Zakona o općem upravnom postupku*, dok se drugima to ne čini; nepotrebno se zakonom ovlašćuju donositelji podzakonskih ili samoupravnih normativnih akata da uređuju postupovna pitanja; donositelji nekih podzakonskih i samoupravnih normativnih akata uređuju neka postupovna pitanja bez ovlasti; mijenja se ustaljena pravna terminologija itd. S druge strane, nastavlja on, ne vodi se računa o tome da je u nekim područjima nužno potrebno odstupiti od *Zakona o općem upravnom postupku* i neko postupovno pitanje urediti drugačije nego je to učinjeno ovim *Zakonom*. Kako se to ne čini, u upravnoj praksi se često događa da se mora primijeniti norma *Zakona o općem upravnom postupku* kojoj pravno-logično tu nikako nije mjesto. Konačno, zaključuje kako sve to vodi pravnoj nesigurnosti, usporavanju donošenja odluka, žalbama, zahtjevima za sudskom zaštitom ili izvaninstitucionalnom zaštitom, gubitku povjerenja u javnu upravu i općem utisku o postojanju "vladavine nepravda, a ne vladavine prava".³²

Drugim riječima, velik broj posebnih upravnih postupaka stvara pravnu nesigurnost. Teško je primjerice utvrditi koje odredbe treba primijeniti u konkretnoj upravnoj stvari, što je protivno europskim standardima javne uprave. Stoga bi u svrhu pojednostavljivanja vođenja upravnih postupaka trebalo maksimalno reducirati posebna postupovna pravila, a ona koja su nužna, trebalo bi uskladiti sa zahtjevima sadržanim u članku 2. *Zakona o općem upravnom postupku*. Tako bi se vođenje upravnog postupka znatno olakšalo obveznicima postupanja po pravilima upravnih postupaka, ali i strankama u tim postupcima.

³² Medvedović, *Pravno*, op. cit., str. 389-390.

5. Položaj stranke u upravnom postupku

Same odredbe o strankama u upravnom postupku u *Zakonu o općem upravnom postupku* nomotehnički nemaju većih zamjerki. Međutim, u svezi s položajem stranke u ovom postupku, u primjeni *Zakona* često se javljaju dva problema: priznavanje položaja stranke u upravnom postupku zainteresiranim trećim osobama te postavljanje, odnosno nepostavljanje, privremenog zastupnika u upravnom postupku, kada je to *Zakonom* propisano.

Prema članku 49. *Zakona o općem upravnom postupku* stranka je osoba na čiji je zahtjev pokrenut postupak ili protiv koje se vodi postupak, ali i osoba koja radi zaštite svojih prava ili pravnih interesa ima pravo sudjelovati u postupku. Svojstvo stranke u upravnom postupku, dakle, ne priznaje se samo podnositelju zahtjeva i osobi protiv koje se postupak vodi, već i svakoj trećoj osobi čije pravo ili pravni interes mogu biti ugroženi donošenjem upravnog akta bez njezinog sudjelovanja u postupku. Da bi se prava i pravni interesi ovih osoba – još nazvanih uzgredna stranka ili intervijent – mogli zaštititi još tijekom vođenja upravnog postupka i u donošenju meritorne odluke, u upravnom postupku im se priznaje svojstvo stranke.

Međutim, u svezi s priznavanjem trećim osobama položaja stranke u upravnom postupku, u Hrvatskoj se upravnoj praksi nerijetko javljaju problemi. Gagro primjerice upozorava na česte slučajeve u kojima nakon pokretanja upravnog postupka tijela nadležna za njegovo vođenje često ne uočavaju niti prepoznaju pravni interes određenih osoba kojima radi zaštite njihovih prava ili pravnih interesa mora biti omogućeno sudjelovanje u upravnom postupku, pa se on vodi samo uz sudjelovanje onih osoba na čiji je zahtjev pokrenut ili protiv kojih se vodi.³³ Tako zainteresirane treće osobe za vođenje upravnog postupka često saznaju tek nakon što je postupak okončan, što onda dovodi do obnove postupka prema članku 249. točka 9. *Zakona o općem upravnom postupku*. Gagro i Jurić-Konežević navode kako čak i onda kada su treće osobe saznale za vođenje upravnog postupka u kojem od njegovog početka ne sudjeluju, pa od nadležnog tijela zatraže priznavanje svojstva stranke u tom postupku, ovo im se pravo ponekad uskraćuje, unatoč jasnom postojanju pravnog interesa za sudjelovanjem u postupku. Štoviše, uskraćujući svojstvo stranke u postupku određenoj osobi, nadležna tijela ponekad tu osobu o tome izvješćuju samo dopisom, iako su prema izričitoj odredbi članka 139. *Zakona o općem upravnom postupku* o tome dužna donijeti zaključak protiv kojeg je dopuštena posebna žalba.³⁴

³³ Gagro, Božo, *Važna zapažanja Suda u vezi s primjenom odredaba Zakona o općem upravnom postupku prilikom rješavanja upravnih stvari, Zbornik odluka Upravnog suda Republike Hrvatske, 1977.-2002.*, Narodne novine, Zagreb, 2004., str. 53.

³⁴ Gagro, Jurić-Knežević, op. cit., str. 23.

U praksi ponekad uistinu može biti teško odrediti da li određena osoba ima pravni interes sudjelovati u pokrenutom upravnom postupku. Ovome u prilog svjedoči i obilje sudske prakse Upravnog suda Republike Hrvatske.³⁵ Međutim, ostvarenje ovog izuzetno važnog prava uvjetovano je ponajprije ekstenzivnim, a ne restriktivnim tumačenjem postojanja pravnog interesa trećih osoba. Stoga bi službenike koji rješavaju u upravnim postupcima trebalo upozoriti na pogrešnu primjenu odredaba o položaju stranke u upravnom postupku, primjerice putem različitih oblika educiranja. Priznavanje položaja uzgredne stranke ili intervijenta trećim osobama uvelike bi doprinijelo pravnoj sigurnosti te bi smanjilo potrebu posezanja za izvanrednim pravnim lijekovima.

U svezi s problematikom položaja i prava stranke u upravnom postupku Gagro dalje upozorava kako u upravnoj praksi ima slučajeva vođenja upravnog postupka protivno odredbi članka 55. *Zakona o općem upravnom postupku*. Drugim riječima strankama se, unatoč izričitoj zakonskoj odredbi, u zakonom propisanim slučajevima ne postavlja privremeni zastupnik. Tada se upravni postupak, ustvari, vodi bez sudjelovanja stranke u postupku, čime se vrijeđaju temeljna načela *Zakona o općem upravnom postupku*. Ujedno se tako strankama onemogućuje da redovnim pravnim lijekovima osporavaju zakonitost upravnih akata donesenih u tako provedenom postupku, te na taj način zaštite svoja prava i pravne interese.³⁶ Na slučajeve nepoštivanja ove zakonske odredbe ukazuje svojom sudskom praksom i Upravni sud, koji je

³⁵ Tako je primjerice Upravni sud utvrdio da osoba koja graditelju osporava pravo na izvođenje građevinskih radova jer smatra da su tim radovima povrijeđena njezina prava ili pravni interesi utemeljeni na zakonu, ima položaj stranke u upravnom postupku koji se vodi radi izdavanja građevne dozvole, vidi Upravni sud Republike Hrvatske, Us-4319/94 od 18. veljače 1996.; da položaj stranke u postupku izdavanja građevinske dozvole za rekonstrukciju na zajedničkom dijelu zgrade imaju svi vlasnici stanova u zgradi, bez obzira što vlasništvo nije upisano u zemljišne knjige, vidi Upravni sud Republike Hrvatske, Us-2022/98 od 25. ožujka 1999.; da pravni interes za sudjelovanjem u postupku izdavanja građevne dozvole mogu imati, ovisno o konkretnom slučaju, kao npr. o udaljenosti između građevina, čak i osobe koje nisu neposredni susjedi podnositelja zahtjeva, vidi Upravni sud Republike Hrvatske, Us-1134/98 od 26. listopada 2000.; da položaj stranke u inspekcijskom postupku koji se vodi u svezi s bespravnom izgradnjom na zemljištu svakako ima i nositelj prava korištenja, odnosno vlasnik tog građevinskog zemljišta, vidi Upravni sud Republike Hrvatske, Us-4467/96 od 12. veljače 1998.; da pravni interes sudjelovati u upravnom postupku pokrenutom povodom zahtjeva prijašnjeg vlasnika za vraćanje stanova u vlasništvo imaju primjerice i stanari odnosno najomoprincipi, vidi Upravni sud Republike Hrvatske, Us-6311/99 od 31. kolovoza 2000.; i sl. Međutim, Upravni sud je primjerice utvrdio i da poslodavac nema položaj stranke u postupku za naknadu plaće radniku zbog manje plaće na drugom odgovarajućem poslu, vidi Upravni sud Republike Hrvatske, Us-4483/94 od 29. ožujka 1995.; da oporučni nasljednici usvojiteljice nisu stranke u postupku usvojenja, vidi Upravni sud Republike Hrvatske, Us-2093/94 od 15. srpnja 1996.; itd.

³⁶ Gagro, op. cit., str. 53. Prema sudskoj praksi Upravnog suda privremeni zastupnik u određenoj upravnoj stvari ovlašten je čak podnijeti i tužbu za pokretanje upravnog spora, te na taj način štititi prava i pravne interese stranke i u postupku sudskog nadzora zakonitosti upravnog akta. Upravni sud Republike Hrvatske, Us-557/84 od 20. lipnja 1984.

zauzeo stajalište da tijelo koje vodi upravni postupak, ako hitnost postupka to traži, s ciljem pravilnog zastupanja stranke, mora procesno nesposobnoj stranci postaviti privremenog zastupnika,³⁷ te postaviti privremenog zastupnika treba i kada boravište stranke nije poznato tijelu koje vodi upravni postupak, a postupak se ne može odgoditi zbog hitnosti stvari.³⁸

Važnost privremenog zastupnika i potreba za njegovim postavljanjem u konkretnim slučajevima propisanim člankom 55. *Zakona o općem upravnom postupku* dobro se ogleda u *Službenom objašnjenju Upravnog suda Hrvatske* od 29. lipnja 1979., gdje stoji da "privremeni zastupnik ima sva ovlaštenja zakonskog zastupnika i organ koji rješava predmet može ga imenovati kako za pojedinu radnju postupka tako i za sve radnje, uključivši i okončanje postupka za slučaj da se do tada ne pojavi osoba čije je boravište bilo nepoznato".³⁹ Stoga se može zaključiti da je imenovanje privremenog zastupnika u zakonom propisanim slučajevima u upravnom postupku od presudne važnosti za zaštitu prava i interesa stranke te za pravilno i potpuno utvrđivanje činjeničnog stanja. Propuštanje izvršenja ove obveze dovodi do cijelog niza nepravilnosti u provođenju upravnog postupka.

6. Skraćeni postupak

Sljedeće pitanje koje otvara dvojbe, kako zbog neodgovarajuće zakonske regulative, tako i zbog praktične primjene, jest – kada se upravni postupak može voditi kao skraćeni postupak. Budući da dosta upravnih stvari po svojoj prirodi ne traži provedbu složenog postupka, a u njihovom je rješavanju primarna brzina, kako zbog ostvarivanja prava ili zaštite prava stranke, tako i zbog zaštite javnog interesa, upravni se postupak može provesti, uz poštivanje načela efikasnosti i ekonomičnosti, i kao skraćeni postupak. Provedba takvog postupka predstavlja izuzetak od pravila – provedbe posebnog ispitnog postupka. Riješiti upravnu stvar u skraćenom postupku znači donijeti odluku bez davanja mogućnosti stranci da bude saslušana, bez zakazivanja i održavanja usmene rasprave i bez izvođenja dokaza putem posebnih dokaznih sredstava, kao što su npr. iskaz svjedoka, nalaz i mišljenje vještaka, uvidaj ili izjava stranke.

Kako skraćeni postupak predstavlja iznimku, a ne pravilo u upravnim postupcima, on se može voditi samo prilikom rješavanja jednostranačkih stvari. Prema članku 149. točka 1. *Zakona o općem upravnom postupku*, ukoliko u upravnom postupku sudjeluju dvije ili više stranaka sa suprotnim zahtjevima, mora se provesti usmena rasprava. U skladu točkom 2. istoga članka skraćeni postupak ne može se provesti niti u slučajevima kada se

³⁷ Upravni sud Hrvatske, Us-3914/80, od 5. ožujka 1981.

³⁸ Upravni sud Hrvatske, Us-6282/79 od 27. veljače 1980.

³⁹ Upravni sud Hrvatske, *Službeno objašnjenje broj: 05/1-156/79*, od 29. lipnja 1979.

radi utvrđenja činjeničnog stanja treba izvršiti uviđaj, saslušati svjedok ili vještak, jer se i tada mora održati usmena rasprava. Štoviše, članak 141. stavak 1. *Zakona* taksativno navodi samo četiri grupe slučajeva kada se skraćeni postupak može provesti.⁴⁰ Kako se u Hrvatskoj vodi veliki broj skraćenih postupaka, a rješenja koja se u tim postupcima donose često se, povodom žalbe, stavljaju izvan snage, čini se da su ovdje navedeni razlozi za vođenje skraćenog postupka ipak nedovoljno precizni.

S obzirom da je vođenje skraćenog postupka iznimka, ekstenzivno tumačenje pretpostavki za provedbu ovoga postupka ni u kom slučaju ne bi trebalo biti dopustivo. U prilog ovoj tezi ide i sudska praksa, prema kojoj nadležno tijelo može riješiti stvar neposredno, u skraćenom postupku, samo ako su ispunjeni uvjeti predviđeni zakonom. Ako ti uvjeti ne postoje, potrebno je u postupku obaviti sve radnje radi utvrđivanja činjeničnog stanja te eventualno održati usmenu raspravu.⁴¹ Na ovom gledištu stoji i hrvatska upravnopravna doktrina. Tako Medvedović sugerira da u dvojbi o dopuštenosti vođenja skraćenog postupka treba provesti posebni ispitni postupak u kojem će se omogućiti stranci da bude saslušana te tako pridonijeti pravilno i potpuno utvrđenom činjeničnom stanju. On ujedno ističe da su načela efikasnosti i ekonomičnosti postupka sekundarna u odnosu na načelo materijalne istine i načelo saslušanja stranke, što u spornim slučajevima ukazuje na obvezu provođenja posebnog ispitnog postupka.⁴²

Međutim, problem je u hrvatskom pravnom sustavu toliko veći jer je hrvatski zakonodavac posebnim zakonima proširio krug slučajeva u kojima se upravna stvar može riješiti u skraćenom postupku. Tako je, primjerice, člankom 77. *Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi* propisano da upravna tijela jedinica lokalne i područne samouprave provode skraćeni postupak u donošenju pojedinačnih akata (rješenja) kojima se rješava o obvezi razreza lokalnih poreza, doprinosa i naknada, odnosno

⁴⁰ Članak 141. stavak 1. *Zakona o općem upravnom postupku* propisuje da tijelo može po skraćenom postupku riješiti stvar neposredno ako je stranka u svojem zahtjevu navela činjenice ili podnijela dokaze na podlozi kojih se može utvrditi stanje stvari, ili ako se to stanje može utvrditi na podlozi općepoznatih činjenica ili činjenica koje su tijelu poznate; ako se stanje stvari može utvrditi na podlozi službenih podataka kojima tijelo raspolaže, a nije potrebno posebno saslušanje stranke radi zaštite njezinih prava odnosno pravnih interesa; u slučaju kad je propisom predviđeno da se stvar može riješiti na podlozi činjenica ili okolnosti koje nisu potpuno dokazane ili se dokazima samo posredno utvrđuju, pa su činjenice ili okolnosti učinjene vjerojatnima, a iz svih okolnosti proizlazi da se zahtjevu stranke ima udovoljiti; te kad se radi o poduzimanju u javnom interesu hitnih mjera koje se ne mogu odgađati, a činjenice na kojima rješenje treba biti utemeljeno utvrđene su ili barem učinjene vjerojatnima.

⁴¹ Vrhovni sud NR Hrvatske, *Presuda UŽ-6507/57 od 14. prosinca 1957.* Vrhovni sud NR Hrvatske ujedno je u predmetu *UŽ-4310/59.* stao na gledište da tijelo državne uprave može bez posebnog saslušanja stranke i posebnog pružanja mogućnosti da se ona izjasni o činjenicama i okolnostima važnim za donošenje rješenja riješiti stvar neposredno samo u slučaju kad su sve činjenice na osnovi kojih se mora utvrditi mjerodavno činjenično stanje navedene u prijedlogu stranke, odnosno u njezinoj žalbi.

⁴² Medvedović, Glavni, op. cit., str. 51.

poreza, doprinosa i naknada koji su prihod jedinica područne (regionalne) samouprave, te da u skraćenom postupku o pravima, obvezama i interesima fizičkih i pravnih osoba u upravnim stvarima odlučuju i sve pravne osobe kojima su jedinice lokalne i područne samouprave osnivači. Ove su odredbe kogentne pa upravna tijela u ovim slučajevima ne mogu provesti posebni ispitni postupak, čak i ako smatraju da je to nužno za utvrđivanje materijalne istine. Medvedović ukazuje da se mogućnost vođenja skraćenog postupka otvara i u nizu materijalnopравnih propisa, kao npr. člankom 122. stavak 4. *Zakona o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji*⁴³ te upozorava na spornost razloga zbog kojih je zakonodavac u nekim slučajevima propisao obvezno rješavanje u skraćenom postupku.⁴⁴ Svakako treba ustvrditi da otvaranje širokih mogućnosti vođenja skraćenih postupaka posebnim zakonima ni u kom slučaju nije dobra praksa, jer odstupanja od odredbi *Zakona o općem upravnom postupku* dopuštena su samo kada je to nužno za postupanje u toj upravnoj oblasti i nije protivno načelima tog *Zakona*.

Pogreške prvostupanjskog tijela počinjene u skraćenom postupku po žalbi bi jednostavno trebalo ispraviti, jer u skladu s člankom 237. *Zakona o općem upravnom postupku* prvostupanjsko tijelo po žalbi može samo saslušati stranku ili provesti cijeli ispitni postupak te donijeti novo rješenje kojim će u žalbu usvojiti. Ukoliko prvostupanjska tijela takva rješenja ne odbace, ona ih u praksi najčešće prosljeđuju drugostupanjskom tijelu. Međutim, iako i drugostupanjsko tijelo ima ovlast upotpuniti postupak i omogućiti stranci da bude saslušana, to se u praksi događa vrlo rijetko. Drugi razlog koji govori o dugom i kompliciranom postupku ostvarivanja prava i pravnih interesa povrijeđenih vođenjem skraćenog postupka jest to što u brojnim stvarima u prvom stupnju odlučuju središnja tijela državne uprave odnosno pravne osobe s javnim ovlastima protiv čijih rješenja nije dopuštena žalba, već takva rješenja stranke mogu pobijati samo u upravnom sporu.⁴⁵

7. Saslušanje stranke

Sljedeći problem koji se otvara u svezi s vođenjem upravnih postupaka vezan je uz jedno od osnovnih načela upravnog postupka – načelo saslušanja stranke. Ovo je načelo važno mjesto zauzelo u svim kodifikacijama uprav-

⁴³ U skladu s ovom odredbom ministarstvo nadležno za poslove hrvatskih branitelja provodi skraćeni postupak kad odlučuje o pravu na stambeno zbrinjavanje korisnika ovoga prava.

⁴⁴ Medvedović, Glavni, op. cit., str. 51.

⁴⁵ Medvedović upozorava kako upravo ovdje mogu nastati značajni problemi koji se reflektiraju na uređenje upravnog spora, a u svezi s primjenom odredbe članka 6. stavak 1. *Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, koju je Republika Hrvatska ratificirala i koja je postala dijelom hrvatskog pravnog poretka. Medvedović, Glavni, op. cit., str. 52.

nog postupka u usporednom pravu.⁴⁶ U Hrvatskoj članak 8. *Zakona o općem upravnom postupku* propisuje da se prije donošenja rješenja stranci mora pružiti mogućnost izjasniti se o činjenicama i okolnostima koje su od važnosti za donošenje rješenja, odnosno, da se rješenje “*može donijeti bez prethodnog izjašnjenja stranke samo u slučajevima kada je to zakonom dopušteno*”. Razrađujući ovu opću odredbu, *Zakon* u članku 143. stavak 3. propisuje da je službena osoba koja vodi postupak dužna pružiti mogućnost stranci da se izjasni o svim okolnostima i činjenicama koje su iznesene u ispitnom postupku, o prijedlozima i ponuđenim dokazima, da sudjeluje u izvođenju dokaza i da postavlja pitanja drugim strankama, svjedocima i vještacima preko službene osobe koja vodi postupak, a s njezinom dozvolom i neposredno, te da se upozna s rezultatom izvođenja dokaza i da se o tome izjasni. Izričito je propisano da nadležno tijelo ne smije donijeti rješenje prije nego što stranci pruži mogućnost da se izjasni o činjenicama i okolnostima na kojima se treba temeljiti rješenje, a o kojima stranci nije dana mogućnost da se izjasni.⁴⁷ Štoviše, ne smije se izjava stranke dana u neku drugu svrhu ili u nekom drugom postupku uzeti kao relevantna u vođenju određenog upravnog postupka.⁴⁸

Međutim, Gagro i Jurić-Knežević upozoravaju kako u hrvatskoj upravnoj praksi nisu rijetki slučajevi da se postupak vodi ne samo bez saslušanja nekih stranaka, već i bez sudjelovanja u postupku osobe o čijem se pravu ili obvezi odlučuje.⁴⁹ Na taj se način strankama uopće ne daje mogućnost braniti svoja prava i pravne interese. To je naročito izraženo kod vođenja postupaka u kojima su stranke osobe čije je boravište nepoznato, a koje nemaju punomoćnika. Tada se prema članku 55. *Zakona o općem upravnom postupku*, ako to traži hitnost postupka, on može provesti samo postavljanjem stranci privremenog zastupnika. Kao što je već spomenuto, nadležna tijela često ne poštuju ovu odredbu *Zakona* pa postupak provode bez sudjelovanja stranke u postupku, tj. bez postavljanja privremenog zastupnika stranci koja nema punomoćnika, a čije je boravište nepoznato.

Iako je načelo saslušanja stranke jedno od temeljnih načela *Zakona o općem upravnom postupku*, postupak se u upravnoj praksi često provodi

⁴⁶ Vidi npr. članak 45. stavak 3. austrijskog *Zakona o općem upravnom postupku*, Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz, Österreichisches Bundesgesetzblatt, No 51/1991., članak 22. mađarskog *Zakona o općem upravnom postupku*, članak 91. španjolskog *Zakona o upravnom postupku* i sl.

⁴⁷ U prilog ovom rješenju ide i sudska praksa, prema kojoj kada je u upravnom postupku provedeno vještačenje, tijelo treba stranci predočiti nalaz i mišljenje vještaka i omogućiti joj da se o njemu izjasni. Vrhovni sud, U-1266/56 od 21. svibnja 1966.

⁴⁸ Tako je sudska praksa u konkretnom slučaju zauzela stajalište kako, s obzirom da se postupak utvrđivanja općeg interesa i postupak izvlaštenja provode kao dva odvojena postupka, saslušanje stranke u prvom odnosi se na jedan predmet i ono se ne može smatrati kao sastavni dio drugog postupka. Vrhovni sud, U-7993/69, od 22. travnja 1970.

⁴⁹ Gagro, Jurić-Knežević, op. cit., str. 24.

bez saslušanja stranke. Iako je ovo pitanje posredno vezano uz priznavanje zainteresiranim trećim osobama položaja stranke u upravnom postupku te mogućnost vođenja skraćenog postupka, bitno ga je samostalno istaknuti, kako zbog njegove posebne važnosti kao jednog od temeljnih načela u upravnom postupku, tako i radi potpunog i pravilnog utvrđivanja materijalne istine. Uskrata ovoga prava dovodi do opravdanog stavljanja takvoga rješenja izvan snage povodom pravnih lijekova ili u upravnom sporu.

8. Usmena rasprava

Nepravilnost u vođenju upravnog postupka nerijetko se ogleda u nepoštivanju odredi o nužnosti održavanja usmene rasprave. Usmena rasprava važan je stadij svakog postupka, a posebno značenje ima u utvrđivanju činjenica koje su od važnosti za donošenje zakonite i pravilne odluke. Prema članku 149. *Zakona o općem upravnom postupku* usmena rasprava može se odrediti u svakom slučaju kad je to korisno za razrješenje stvari, a mora se odrediti u stvarima u kojima sudjeluju dvije stranke ili više stranaka s protivnim interesima, ili kad se ima izvršiti uviđaj ili saslušanje svjedoka ili vještaka. Prema mišljenju Krijana, održavanje rasprave u ovim slučajevima jedini je pravilan način utvrđivanja pravnorelevantnog činjeničnog stanja, jer se upravo na raspravi može najbolje razjasniti sporne činjenice, na način da svaka stranaka daje izjavu u prisutnosti drugih stranaka te ima mogućnost osporavanja tuđih tvrdnji, nalaza i mišljenja vještaka itd.⁵⁰

Gagro i Jurić-Knežević ovdje ponovo upozoravaju na u upravnoj praksi često nepoštivanje odredaba *Zakona o općem upravnom postupku*, a koje uređuju pitanja održavanja usmene rasprave. Oni navode kako nadležna tijela najčešće uopće ne održavaju usmenu raspravu. Štoviše, nastavljaju oni, usmena rasprava se ne održava čak ni u slučajevima kada sve govori u prilog korisnosti njezina održavanja. Tako zbog loše prosudbe tijela državne uprave dolazi do bezrazložnog odugovlačenja rješavanja upravnih stvari, s obzirom da se u takvim slučajevima najčešće ulaže pravni lijek. Posebno je velik problem što tijela državne uprave nerijetko ne održavaju usmenu raspravu niti u slučajevima kada se ona po *Zakonu* mora održati. Ponekad raspravu održe, ali na nju ne pozovu sve osobe koje u određenom postupku imaju položaj stranke. Njihove izjave tada pribavljaju pisanom komunikacijom, čime se stranci uskraćuje pravo postavljati pitanja protivnim strankama na javnoj raspravi, izjasniti se o svim okolnostima i činjenicama koje su iznesene u ispitnom postupku, te konačno, sudjelovati u izvođenju dokaza.⁵¹ Uskratom održavanja usmene rasprave, teorijski gledano, činjenično stanje

⁵⁰ Krijan, op. cit., str. 208.

⁵¹ O tome Gagro, Jurić-Knežević, op. cit., str. 24-25.

ostaje najčešće nepotpuno odnosno nepravilno utvrđeno, a strankama se onemogućuje braniti svoja prava i zakonom zaštićene interese.

Vezano uz usmenu raspravu Gagro i Jurić-Knežević nadalje upozoravaju da se zapisnici s ove rasprave često ne sastavljaju na način kako to nalažu odredbe članaka 75. do 77. *Zakona o općem upravnom postupku*, uslijed čega nemaju niti snagu javne isprave.⁵² Naime, prema članku 78. stavak 1. *Zakona o općem upravnom postupku* snagu javne isprave imaju samo oni zapisnici koji su sastavljeni u skladu s odredbom članka 77. ovoga *Zakona*,⁵³ pa zapisnici koji nisu sastavljeni na način kako to nalaže *Zakon o općem upravnom postupku*, ne mogu poslužiti kao dokaz o toku i sadržaju radnji u postupku i danim izjavama. S obzirom da drugostupanjska tijela kod rješavanja žalbi ovaj propust prvostupanjskih tijela često ne uočavaju, odnosno na njega se uopće ne osvrću, takvo postupanje upravnih tijela dovodi do poništavanja konačnih upravnih akata u upravnom sporu, a čime se zbog nepravilnog postupanja upravnih tijela odugovlači vođenje upravnog postupka i definitivno rješavanje upravne stvari koja je predmet postupka. Ovi nedostaci primijećeni su pred Upravnim sudom čak i u slučajevima kada prvostupanjska rješenja donose neka središnja tijela državne uprave, što ima posebnu težinu s obzirom na njihovu ulogu i nadležnosti u sustavu državne uprave.

Kako je usmena rasprava važan stadij postupka, trebalo bi je održati kada god je to korisno za utvrđivanje činjeničnog stanja. Budući da su odredbe o obveznom održavanju usmene rasprave kogentne, tijela državne uprave ne mogu arbitrarno odlučivati hoće li usmenu raspravu održati ili ne. Štoviše, restriktivno tumačenje ovih odredbi suprotno je načelu materijalne istine. Ujedno, ovdje valja upozoriti da pri održavanju glavne rasprave u praksi posebnu pozornost treba posvetiti sastavljanju zapisnika, jer pisani trag

⁵² Ibid., str. 25-26.

⁵³ Članak 77. *Zakona o općem upravnom postupku* glasi: "(1) Prije zaključenja zapisnik će se pročitati saslušanim osobama i ostalim osobama koje sudjeluju u radnji postupka. Te osobe imaju pravo da i same pregledaju zapisnik i da stavljaju primjedbe. Na kraju zapisnika navest će se da je zapisnik pročitao i da nisu stavljene nikakve primjedbe, ili, ako jesu, ukratko će se upisati sadržaj primjedaba. Zatim će zapisnik potpisati osoba koja je u radnji sudjelovala, a na kraju će ga ovjeriti službena osoba koja je rukovodila radnjom, a i zapisničar ako ga je bilo.

(2) Ako zapisnik sadrži saslušanje više osoba, svaka će se od njih posebno potpisati ispod onog dijela zapisnika gdje je upisana njezina izjava.

(3) Ako su vršena suočenja, dio zapisnika o tome potpisat će osobe koje su suočene.

(4) Ako se zapisnik sastoji od više listova, oni će se označiti rednim brojem, svaki list će na kraju ovjeriti svojim potpisom službena osoba koja rukovodi radnjom postupka i osoba čija je izjava upisana na kraju lista.

(5) Dopune već zaključenog zapisnika ponovno će se potpisati i ovjeriti.

(6) Ako osoba koja treba da potpiše zapisnik nije pismena, ili ne može pisati, potpisat će je jedna pismena osoba, koja će staviti i svoj potpis. To ne može biti službena osoba koja rukovodi radnjom postupka ni zapisničar.

(7) Ako neka osoba neće da potpiše zapisnik ili se udalji prije zaključenja zapisnika, to će se upisati u zapisnik i navesti razlog zbog kojeg je potpis uskraćen."

o održanoj usmenoj raspravi valjan je samo ukoliko je zapisnik pravilno sastavljen.

9. Forma i sadržaj rješenja

Vrlo važno pitanje koje se otvara u svezi s upravnim postupanjem jest pitanje forme i sadržaja rješenja koje se donosi. Cilj vođenja svakog upravnog postupka donošenje je zakonitog i pravilnog upravnog akta. Rješenje se u pravilu izdaje u pisanom obliku, dok se usmeno rješenje može donijeti i priopćiti stranci usmeno tek u iznimnim slučajevima. Međutim, i tada stranka može ishoditi pisano rješenje. No, u hrvatskoj upravnoj praksi često se mogu uočiti određene nepravilnosti u pogledu forme i sadržaja rješenja.

Unatoč odredbi članka 202. stavak 1. te članka 206. stavak 2. *Zakona o općem upravnom postupku* u upravnoj praksi ima slučajeva da se takvo rješenje uopće ne donosi. Tada najčešće nadležno tijelo stranku samo dopisom izvijesti da njezinom zahtjevu nije moguće udovoljiti. Katkada se u takvim dopisima uistinu iznose razlozi zbog kojih zahtjevu nije udovoljeno, a ponekad se u njima čak citiraju propisi iz kojih to proizlazi. No, kako je sasvim sigurno da takvo pismeno formalno nema sadržaj upravnog akta, postavilo se pitanje pravne prirode takvog dopisa. Drugim riječima, postavilo se pitanje ima li takav dopis karakter upravnog akta kojim se odbija zahtjev stranke? Na ovo je pitanje sudska praksa dala pozitivan odgovor, izjednačavajući takav dopis s rješenjem kojim je odbijen zahtjev stranke, dopuštajući u takvom slučaju i vođenje upravnog spora.⁵⁴

Međutim, bez obzira na sudsko tumačenje pravne prirode dopisa o odbijanju zahtjeva, ovdje ipak treba upozoriti na nepravilno postupanje nekih tijela državne uprave i pravnih osoba s javnim ovlastima te inzistirati na obveznom donošenju rješenja u skladu s odredbama članak 206. *Zakona o općem upravnom postupku*. Nepoštivanje odredbi o formi i sadržaju rješenja u upravnom postupku ujedno otežava i primjenu žalbe, jer takvi dopisi najčešće ne sadrže obrazloženje niti uputu o pravnom lijeku.

Ovdje nadalje treba naglasiti da je rješenju koje se donosi u pisanom obliku hrvatski zakonodavac poklonio puno pozornosti. Tako je člancima 206. do 211. *Zakona o općem upravnom postupku* detaljno propisao koje sve dijelove rješenje mora sadržavati te na osnovi kojih se elementa utvrđuje autentičnost rješenja. U svezi s obveznim uvrštavanjem obrazloženja u svaki upravni akt hrvatsko je zakonodavstvo već odavno ispred većine usporednog.⁵⁵ O značaju obrazloženja u upravnom aktu u hrvatskoj pravnoj

⁵⁴ O tome u Gagro, Jurić-Knežević, op. cit., str. 26-27.

⁵⁵ U nizu visoko pravo razvijenih zapadnoeuropskih država ne postoji opća zakonska ili običajnoppravna obveza upravnih tijela obrazlagati upravne akte. Tako primjerice u austrijskom

literaturi Krbek je ustvrdio sljedeće: “*Obrazloženje ima veliko praktično značenje: ono učvršćuje načelo zakonitosti; prinuđuje donosioca da temeljito promisli o rješenju koje ima donijeti; stranci daje uporište za opravdane pravne lijekove odnosno uvjerenje da je rješenje ispravno a pravni lijek bezizgledan; omogućuje lakšu kontrolu upravnog akta. Obrazloženje pruža važno i autentično sredstvo za ispravno tumačenje dispozitiva.*”⁵⁶ I Kriletić smatra obrazloženje obvezatnim sastavnim dijelom rješenja, i to vrlo važnim, “*jer se njime utvrđuje načelo zakonitosti u donošenju rješenja, omogućuje lakša kontrola itd.*”⁵⁷ Na veliku važnost obrazloženja ukazuje i sudska praksa. Tako je Ustavni sud ustvrdio da se obrazloženjem utvrđuje je li se upravno tijelo rukovalo načelom zakonitosti i pristupalo tako da u vođenju upravnog postupka i u odlučivanju omogući strankama što lakše zaštititi svoja prava i pravne interese.⁵⁸ Upravni je sud utvrdio i da se nenavodenjem razloga kojima se nadležno tijelo vodilo pri odbijanju zahtjeva stranke krši ustavno pravo jednakosti pred zakonom, jer je stranka u postupku koja ne zna te razloge u nejednakom položaju prema onima kojima su razlozi poznati, pa zbog toga ne može valjano štititi svoja prava, niti na učinkovit način ostvariti *Ustavom* zajamčeno pravo na pravnu zaštitu.⁵⁹

Međutim, upravna praksa u svezi s obrazloženjem rješenja u Hrvatskoj ipak nije tako blistava. Drugim riječima, donositelji rješenja vrlo često ne poštuju odredbe članka 209. *Zakona o općem upravnom postupku* u odnosu na obrazloženje akta. Izuzev u jednostavnim stvarima u kojima sudjeluje samo jedna stranka ili u kojima sudjeluju dvije ili više stranaka, ali niti jedna ne prigovara postavljenom zahtjevu, a zahtjev se prihvaća, obrazloženje rješenja treba sadržavati kratko izlaganje zahtjeva stranaka, utvrđeno činjenično stanje, a prema potrebi i razloge koji su bili odlučni pri ocjeni dokaza, razloge zbog kojih nije uvažen koji od zahtjeva stranaka te pravne propise i razloge koji s obzirom na utvrđeno činjenično stanje upućuju na onakvo rješenje kakvo je dano u dispozitivu. Kad je nadležno tijelo zakonom ili drugim propisom utemeljenim na zakonu ovlašteno riješiti stvar po slobodnoj ocjeni, dužno je u obrazloženju, pored ovih podataka, navesti i taj propis te izložiti razloge kojima se pri donošenju rješenja vodilo.

Zakonu o općem upravnom postupku obrazloženje rješenja nije pravilo već se traži samo u određenim slučajevima (vidi članak 58. stavak 2.). *Zakon o općem upravnom postupku* Španjolske u članku 43., taksativno nabroja razloge kada se rješenje mora obrazložiti. O obvezi uvrštavanja obrazloženja u rješenje u zemljama Europske unije više vidi u Schwartze, Jürgen, *European Administrative Law*, Sweet and Maxwell, London, 1992., str. 1384-1412. Zajednički stav o obveznosti obrazloženja u rješenju nije usuglašen niti u okviru Vijeća Europe.

⁵⁶ Krbek, Ivo, *Upravni akt*, Jugoslavenska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 1957., str. 39.

⁵⁷ Kriletić, Marija, *Žalba u poreznim stvarima, Pravo i porezi*, god. 4., br. 3. 1997., str. 46.

⁵⁸ Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I-248/94, od 13. studenog 1996.

⁵⁹ Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-419/98, od 12. srpnja 2001.

Međutim, u hrvatskom pravnom sustavu našlo se i nekoliko zakonskih odstupanja od ove odredbe *Zakona o općem upravnom postupku*. Tako je primjerice *Zakon o hrvatskom državljanstvu* u članku 26. stavak 3. dopuštao da se u obrazloženju rješenja o odbijanju zahtjeva za stjecanje hrvatskog državljanstva ne moraju navesti razlozi za odbijanje zahtjeva stranke. Stoga je ovdje važnu ulogu odigrao Ustavni sud Republike Hrvatske, koji je 1993. godine ukinuo ovu odredbu s obrazloženjem da se "*konkretnom primjenom takve zakonske odredbe ne može ostvariti Ustavom zajamčeno pravo na žalbu, odnosno drugu pravnu zaštitu, protiv pojedinačnih akata donesenih od državnih tijela (članak 18. Ustava), jer stranci nisu poznati razlozi zbog kojih je njezin zahtjev za stjecanje hrvatskog državljanstva odbijen, pa je zato stranka u nejednakom položaju u odnosu na druge osobe..., što nije u skladu s odredbama članka 26. Ustava Republike Hrvatske*".⁶⁰ Ustavni sud ukinuo je i odredbe članka 209. stavaka 3. i 4. *Zakona o općem upravnom postupku*, a koje su otvarale mogućnost da se razlozi za donošenje rješenja ne navedu kada je to u javnom interesu zakonom ili uredbom izričito predviđeno te ako je zakonom ili uredbom posebno predviđeno da se u rješenju donesenom po slobodnoj ocjeni ne moraju navesti razlozi kojima se tijelo pri donošenju rješenja rukovalo.⁶¹ Nakon ovih odluka Ustavnog suda obrazloženje se svakako smatra nužnim i nezaobilaznim elementom svakog upravnog akta, a tijela koja provode upravni postupak moraju znatnu pozornost posvetiti sadržaju obrazloženja.

Gagro navodi kako u hrvatskoj upravnoj praksi ima slučajeva da se upravni akti donose bez valjanog obrazloženja, tj. da se u obrazloženju akta ne iznosi utvrđeno činjenično stanje i pravni propisi te razlozi koji s obzirom na utvrđeno činjenično stanje upućuju na rješenje dano u izreci. K tome, ponekad niti u spisima akta nema dokaza o tome na osnovi čega je nadležno tijelo utvrdilo činjenično stanje kakvo se iznosi u obrazloženju akta.⁶² Ponovo valja naglasiti da pravo na žalbu nije moguće efikasno ostvariti u slučaju donošenja upravnog akta bez obrazloženja odnosno bez valjanog obrazloženja, jer tada adresatu akta nisu poznati razlozi zbog kojih je u određenoj upravnoj stvari donesena upravo takva odluka, pa adresat njegovu zakonitost i svrhovitost ne može niti uspješno pobijati. Stoga Upravni sud svojim presudama redovito upozorava donositelje upravnih akata na odredbe čl. 209. *Zakona o općem upravnom postupku*, koje propisuju što sve obrazloženje mora sadržavati. Međutim, unatoč tome Upravnom sudu i dalje pristižu tužbe protiv upravnih akata donesenih bez valjanog obrazloženja.

⁶⁰ Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I-206/1992, U-I-207/1992, U-I-209/1992, U-I-222/1992, od 8. prosinca 1993., Narodne novine, br. 113/93.

⁶¹ Ustavni suda Republike Hrvatske, U-I-248/94, od 8. svibnja 1996., Narodne novine, br. 41/96.

⁶² Gagro, op. cit., str. 54.

Medvedović smatra da su razlozi neobrazlaganja rješenja u hrvatskoj upravnoj praksi najčešće neznanje, indolentost, ignoriranje prava stranke, navodna zaštita nekog "višeg interesa", namjera da se stranci i nadzornom tijelu odnosno sudu oteža ili onemogućí ocjena zakonitosti rješenja itd. Za institut obrazloženja osobito su bili i ostali pogubni različiti obrasci koji su u nekim upravnim područjima izrađeni i prilagođeni za automatsku ili elektroničku obradu, jer se kod njih mijenjaju podaci o stranci i predmetu postupka samo u dispozitivu, dok je obrazloženje unificirano i bezlično, kao npr. u poreznim stvarima, komunalnoj naknadi, vodnoj naknadi itd.⁶³

O lošoj upravnoj praksi u pogledu obrazloženja upravnih akata najbolje svjedoči sudska praksa Upravnog suda Republike Hrvatske, koji je u nizu predmeta poništio upravni akt zbog neadekvatnog obrazloženja,⁶⁴ ali i Ustavnog suda Republike Hrvatske koji je povodom ustavnih tužbi ukinuo cijeli niz rješenja središnjih tijela državne uprave.⁶⁵

Vezano uz obrazloženje rješenja, svakako treba spomenuti i članak 245. stavak 1. *Zakona o općem pravnom postupku* koji propisuje da se odredbe ovog *Zakona* koje se odnose na prvostupanjsko rješenje na odgovarajući način primjenjuju i na drugostupanjsko rješenje, tj. rješenje donošeno po žalbi. U skladu sa stavkom 2. ovoga članka, drugostupanjsko tijelo u obrazloženju rješenja donesenog po žalbi treba ocijeniti i sve navode žalbe, osim u slučaju kada je prvostupanjsko tijelo u obrazloženju svojeg rješenja pravilno ocijenilo navode koji se u žalbi iznose, pa se drugostupanjsko tijelo može samo pozvati na razloge iz prvostupanjskog rješenja.⁶⁶ No, Gagro i Jurić-Knežević i ovdje upozoravaju na velik broj slučajeva u kojima drugostupanjska tijela ne postupaju na način kako to nalažu odredbe članka 209. stavka 2. i članka 245. stavak 2. *Zakona o općem upravnom postupku*. Stoga se u upravnom sporu konačni upravni akti moraju poništavati samo zbog tog razloga, što nepotrebno dovodi do odugovlačenja upravnog postupka. Oni navode i da se drugostupanjska tijela katkada u obrazloženju svojih rješenja uopće ne osvrću na sve pravno odlučne navode iz žalbe, pa stranke ustvari nemaju potpunog saznanja o tome zbog čega je njihova žalba ocijenjena neosnovanom. Time se također strankama uskraćuje potpuna i efikasna pravna zaštita.

⁶³ Medvedović, *Aktualna*, op. cit., str. 289.

⁶⁴ Vidi primjerice odluke Upravnog suda Republike Hrvatske, Us-8455/97, od 12. ožujka 1998., Us-7666/96, od 30. travnja 1997. te Us-218/79, od 12. rujna 1979.

⁶⁵ Vidi odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske, U-III-749/1995, od 4. ožujka 1998, Narodne novine, br. 34/98., U-III-728/1997 od 21. travnja 1999, Narodne novine, br. 43/99., U-III-271/1995, od 21. rujna 2000., Narodne novine, br. 99/00., U-III-7/2001, od 10. listopada 2001., Narodne novine, br. 97/01, U-III-548/1998, od 29. lipnja 2001., Narodne novine, br. 73/01., U-III-1862/00, od 10. listopada 2001., Narodne novine, br. 58/01. te U-III-660/99, od 7. lipnja 2001., Narodne novine, br. 89/01.

⁶⁶ U svezi s ovim vidi presude Vrhovnog suda Hrvatske, U-1959/58, od 21. lipnja 1958. te Upravnog suda Republike Hrvatske, Us-1868/95, od 16. studenog 1995.

Dakle, obrazloženje kao sastavni dio upravnog akta jedno je od jamstava jednakosti sviju pred zakonom te ostvarivanja *Ustavom* zajamčenog prava na žalbu i drugu pravnu zaštitu. Tijela koja vode upravni postupak strogo moraju poštivati kogentne odredbe članaka 206. do 214. *Zakona o općem upravnom postupku*. Unatoč činjenici da Upravni sud svojim presudama redovito upozorava donositelje upravnih akata na obvezni sadržaj obrazloženja, Upravnom sudu i nadalje pristižu tužbe protiv upravnih akata donesenih bez valjanog obrazloženja. Iz toga se može zaključiti da se u ovom pitanju radi isključivo o pogrešnoj primjeni pravila postupka, što upućuje na potrebu sustavnije edukacije osoba koje rade na rješavanju upravnih stvari.

10. Postupanje po žalbi

Žalba u upravnom postupku je postupovnopravno sredstvo kojim se stranci i drugim osobama daje mogućnost pred drugostupanjskim tijelom pokrenuti pitanje zakonitosti i pravilnosti prvostupanjskog rješenja i time zaštititi svoja prava i pravne interese koji takvim rješenjem mogu biti povrijeđeni.⁶⁷ *Ustav Republike Hrvatske* člankom 18. stavak 1. jamči pravo na žalbu protiv pojedinačnih pravnih akata donesenih u postupku prvog stupnja pred sudom ili drugim ovlaštenim tijelom. Prema odredbi stavka 2. toga članka, ovo pravo može se samo iznimno isključiti u zakonom propisanim slučajevima, ali jedino ukoliko je osiguran drugi vid pravne zaštite. Pravo na žalbu je člankom 11. prihvaćeno kao jedno od načela *Zakona o općem upravnom postupku*, a razrađeno je člancima 223. do 248. ovoga *Zakona*.

Međutim, u pogledu prava na žalbu i postupanja po žalbi u upravnom postupku javljaju se neke dvojbe te sporna postupanja. Ovdje najprije valja ukazati da je člankom 224. stavci 1. i 2. samoga *Zakona o općem upravnom postupku* žalba isključena protiv prvostupanjskih rješenja niza središnjih tijela državne vlasti, kao što su npr. Ministarstva i druga središnja tijela državne uprave, Hrvatski sabor i Vlada Republike Hrvatske. Kako su brojna područja ili pitanja u upravnom pravu centralizirana, a rješavanje u upravnim stvarima u prvom stupnju stavljeno je u nadležnost ministarstava, središnjih državnih ureda i državnih upravnih organizacija, to je žalba u svezi njih *ipso facto* isključena. Međutim, žalba se isključuje i nekim posebnim zakonima. Tako je primjerice člankom 77a. *Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi* žalba načelno isključena i protiv rješenja predstavničkih tijela jedinica lokalne odnosno područne samouprave i njihovih poglavarstava. I u desetcima drugih organizacijskih i materijalnih zakona žalba se isključuje protiv rješenja niza upravnih tijela, a posebice protiv rješenja pravnih

⁶⁷ Borković, Ivo, *Upravno pravo*, Narodne Novine, Zagreb, 2002., str. 458.

osoba s javnim ovlastima koja mogu imati izuzetno važne i dalekosežne pravne posljedice na cjelokupnu društvenu zajednicu.⁶⁸ Koprić ističe kako je u takvim slučajevima zakonodavac bez iznimke propisao supsidijarnu primjenu *Zakona o općem upravnom postupku*, ali je propustio propisati pravo na žalbu, koje je jedno od temeljnih ustavnih prava, protiv odluka ovih osoba.⁶⁹ Istina je da u svim ovim slučajevima stranke ipak imaju osiguranu pravnu zaštitu u upravnom sporu pred Upravnim sudom Republike Hrvatske. No, time se ovaj Sud jako opterećuje, dok s druge strane, stranke trpe ozbiljne posljedice jer tužba, u pravilu, nema suspenzivni učinak. Uz sve ovo, do sudske odluke i zaštite prava stranaka uglavnom treba proteći dosta vremena.

Isključivanje žalbe u nekim posebnim slučajevima, međutim, nije jedini problem vezan u kvalitetu zakonodavstva. Štoviše, posebnim su zakonima često narušena klasična obilježja žalbe iz *Zakona o općem upravnom postupku*. Tako Medvedović primjerice upozorava da se posebnim zakonima rok za žalbu nerijetko bez racionalnog opravdanja skraćuje s 15 na osam, ili čak na tri dana, čime se stranci znatno otežava ili čak onemogućuje korištenje prava na žalbu. Povrh svega određenim brojem zakona propisan je nesuspensivni učinak žalbe, što može imati i te kako štetne posljedice na prava i pravne interese stranke.⁷⁰

Kada se govori o postupanju nadležnih tijela kod donošenja upravnih akata, potrebno je posebno ukazati na priličnu neaktivnost prvostupanijskih tijela u odnosu na korištenje procesnih ovlaštenja koja ta tijela imaju nakon što je upravni akt donesen i protiv tog akta izjavljena žalba, te nakon što je prvostupanijsko tijelo utvrdilo da je žalba dopuštena, pravovremena i izjavljena od ovlaštene osobe.⁷¹ Naime, prema članku 235. *Zakona o općem upravnom postupku*, ako tijelo koje je donijelo rješenje nađe da je žalba opravdana, a nije potrebno provoditi novi ispitni postupak, može stvar riješiti drukčije i novim rješenjem zamijeniti rješenje koje se žalbom pobija. Tada protiv novog rješenja stranka ponovo ima pravo žalbe.⁷² Isto ovlaštenje, prema člancima 236. i 237. ima i tijelo koje je donijelo rješenje ako povodom žalbe nađe da je provedeni postupak bio nepotpun, a da je to moglo biti od utjecaja na rješenje stvari, te u slučaju kada je rješenje doneseno bez prethodno provedenog ispitnog postupka koji je bio obavezan,

⁶⁸ str. 54-55. Različite novoosnovane agencije s regulatornim i nadzornim ovlastima te ovlastima da odlučuju o pravima i obvezama u individualnim slučajevima često imaju znatan utjecaj npr. na tržište monopola, telekomunikacije, opskrbu vodom, energijom i sl. Medvedović, Glavni, op. cit.,

⁶⁹ Koprić, op. cit., str. 5.

⁷⁰ Medvedović, Glavni, op. cit., str. 55.

⁷¹ O tome vidi u Gagro, Jurić-Knežević, op. cit., str. 28.

⁷² U skladu s presudom Vrhovnog suda Hrvatske, UŽ-6672/63, novo rješenje doneseno prema članku 235. *Zakona o općem upravnom postupku* ima značenje rješenja donesenog u prvom stupnju, pa stranka može u žalbi protiv takvog rješenja iznijeti i žalbene razloge koje nije iznijela u žalbi protiv prvostupanijskog rješenja koje je zamijenjeno novim rješenjem.

ili kad je doneseno u skraćenom postupku,⁷³ a stranci nije bila dana mogućnost da se izjasni o činjenicama i okolnostima koje su od važnosti za donošenje rješenja, pa stranka žalbom traži da se ispitni postupak provede, odnosno da joj se pruži mogućnost da se izjasni o činjenicama i okolnostima važnim za rješavanje stvari.⁷⁴ Naravno, ovo ovlaštenje tijelo može koristiti samo u jednostranačkim stvarima.⁷⁵

Prema zapažanjima Upravnog suda zanemariv je broj slučajeva u kojima prvostupanjska tijela koriste ova zakonska ovlaštenja. To je zasigurno jedan od važnih razloga odugovlačenja te dugotrajnosti upravnih postupaka, čak i u slučajevima kada to nije nužno i nema nikakvog objektivnog opravdanja. Češćim korištenjem navedenih procesnih ovlaštenja smanjio bi se broj predmeta kod drugostupanjskih tijela i kod Upravnog suda, a ujedno bi se u znatnom broju slučajeva ubrzalo rješavanje upravnih stvari. Stoga bi, smatraju Gagro i Jurić-Knežević, bilo korisno i potrebno poticati prvostupanjska tijela da koriste navedena zakonska ovlaštenja, u čemu je od prvorazrednog značaja uloga tijela koja obavljaju nadzor nad radom prvostupanjskih tijela i provode mjere u vezi s radom tih tijela.⁷⁶

Dakle, pravo na žalbu *Ustavom* je zajamčeno kao jedno od temeljnih prava svakoga građanina. Stoga bi broj slučajeva u kojima je žalba isključena trebao biti što manji. Štoviše, posebnim zakonima moglo bi se odstupiti od bitnih obilježja žalbe iz *Zakona o općem upravnom postupku* samo u iznimnim slučajevima i ako za to postoji valjan razlog. Međutim, s ciljem bržeg rješavanja upravnih postupaka te učinkovitijeg ostvarivanja prava građana prvostupanjska bi tijela u postupku po žalbi trebala koristiti sva ovlaštenja koja im dodjeljuje *Zakon o općem upravnom postupku*, među kojima je vrlo važna mogućnost drugačijeg rješavanja predmeta te donošenja novoga rješenja već od strane prvostupanjskog tijela.

11. Izvanredni pravni lijekovi

Konačno posljednje spomenuto pitanje u ovome radu vezano uz vođenje upravnih postupaka u Hrvatskoj jest pitanje korištenja i praktične primjenjivosti izvanrednih pravnih lijekova. *Zakon o općem upravnom postupku* pored žalbe kao redovitog pravnog lijeka, koji se može koristiti protiv prvostupanjskih rješenja, propisuje i sedam izvanrednih pravnih lijekova. Ova se sredstva mogu koristiti protiv konačnih, pravomoćnih ili izvršnih upravnih akata. To su obnova postupka, zahtjev za zaštitu zakonitosti,

⁷³ Izuzev rješenja koje je u skraćenom postupku doneseno zbog hitnosti.

⁷⁴ U skladu s presudom Vrhovnog suda Hrvatske, br. UŽ-1223/57, po žalbi stranke prvostupanjsko tijelo može donijeti rješenje samo ukoliko usvoji zahtjev iz žalbe. Ako smatra da je zahtjev neosnovan, dužno je predmet dostaviti drugostupanjskom tijelu.

⁷⁵ Vidi Vrhovni sud Hrvatske, U-3568/72, od 18. listopada 1973.

⁷⁶ Gagro, Jurić-Knežević, op. cit., str. 29.

mijenjanje i poništavanje rješenja u vezi s upravnim sporom, poništavanje i ukidanje po pravu nadzora, ukidanje i mijenjanje pravomoćnog rješenja uz pristanak ili na zahtjev stranke, izvanredno ukidanje te proglašavanje rješenja ništavim.

Činjenica je da Hrvatska poznaje vrlo velik broj izvanrednih pravnih lijekova. Vezano uz ovo pitanje Karlovčan-Đurović opravdano ističe kako je brojnost izvanrednih pravnih lijekova u upravnom postupku u suprotnosti s načelima legitimnih očekivanja stranaka i pravne sigurnosti te, konačno, i s objektivnim načelom vladavine prava.⁷⁷ Na neadekvatnost sustava izvanrednih pravnih lijekova u hrvatskom *Zakonu o općem upravnom postupku* ukazuje i Medvedović. On smatra da su danas neki od izvanrednih pravnih lijekova u upravnom postupku potpuno zastarjeli i praktički neupotrebljivi, dok je opravdanost nekih drugih u cijelosti upitna.⁷⁸ Gagro i Jurić-Knežević navode da je u radu Upravnog suda utvrđeno da neka upravna tijela, posebno upravna tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravne osobe s javnim ovlastima u vođenju upravnog postupka, pristupaju primjeni pojedinih izvanrednih pravnih lijekova, kao što su npr. obnova postupka, izmjena pravomoćnog rješenja, oglašavanje rješenja ništavim i sl., iako za primjenu ovih izvanrednih pravnih lijekova ne postoje zakonom propisani uvjeti. Međutim, oni upozoravaju da je iz obrazloženja rješenja donesenih takvom nepravilnom upotrebom pravnih lijekova dobro vidljivo da se ovdje u pravilu ne radi o namjernom kršenju odredaba *Zakona o općem upravnom postupku*, već o nedovoljnoj stručnoj osposobljenosti osoba koje sudjeluju u donošenju takvih rješenja.⁷⁹

U svezi s obnovom postupka svakako treba istaknuti nekoliko zanimljivih primjedbi. Analizirajući obnovu postupka kao izvanredni pravni lijek može se primijetiti da postoji prevelik broj razloga iz kojih se može zahtijevati obnova postupka, da su rokovi za korištenje ovoga pravnoga lijeka, a posebice objektivni rok, predugi te da se na određene razloge za obnovu postupka objektivni rokovi uopće ne primjenjuju. Gagro i Jurić-Knežević zapazili su da neka upravna tijela dopuštaju obnovu upravnog postupka s osnova saznanja za činjenice koje su nastale nakon donošenja upravnog akta kojim je postupak okončan, iako se novim činjenicama u smislu *Zakona o općem upravnom postupku* mogu smatrati samo one činjenice koje su postojale u trenutku donošenja upravnog akta kojim je postupak okončan, a o kojim činjenicama stranka ili tijelo koje vodi postupak nisu imali nikakvog saznanja prilikom donošenja tog akta. Isto tako, utvrdili su da je u nekim slučajevima obnova postupka u praksi dopuštena zbog povrede materijalnog zakona prilikom donošenja upravnog akta kojim je postupak okončan, a to

⁷⁷ Karlovčan-Đurović, op. cit., str. 32-33.

⁷⁸ O tome više u Medvedović, Glavni, op. cit., str. 56.

⁷⁹ Gagro, Jurić-Knežević, op. cit., str. 29. Posebno navode primjere obnove postupka i proglašavanja rješenja ništavim.

ni u kom slučaju ne predstavlja razlog za obnovu postupka.⁸⁰

Uz zahtjev za zaštitu zakonitosti vezuje se potpuno drugačiji problem. Od donošenja *Ustava Republike Hrvatske* 1990. godine ovaj se izvanredni pravni lijek praktično više nije mogao koristiti. Naime, zahtjev za zaštitu zakonitosti kao izvanredni pravni lijek može se podnijeti samo protiv rješenja protiv kojega se ne može voditi upravni spor niti je na drugi način osigurana sudska zaštita, tj. protiv upravnih akata koji su potpuno izvan sudskog nadzora zakonitosti. S druge strane, članak 19. stavak 2. *Ustava Republike Hrvatske* jamči sudsku kontrolu zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koje imaju javne ovlasti. Razrađujući ovu odredbu hrvatski je zakonodavac u članku 9. *Zakona o upravnim sporovima* propisao da se upravni spor ne može voditi samo protiv akata u stvarima u kojima je osigurana zaštita izvan upravnog spora. Dakle, kako je u Hrvatskoj sudski nadzor zakonitosti upravnih akata osiguran ili kroz upravni spor pred Upravnim sudom Republike Hrvatske ili kroz neki drugi vid sudskog nadzora, ovaj izvanredni pravni lijek nema nikakav praktični učinak.⁸¹

Kod izvanrednog pravnog lijeka poništavanja i ukidanja po pravu nadzora Gagro i Jurić-Knežević uočavaju nedovoljnu kvalitetu upravnog postupanja. Ovdje se, upozoravaju oni, u praksi ponekad ne razlikuju razlozi za poništavanje od razloga za ukidanje konačnog rješenja po pravu nadzora, pa onda nadležno tijelo rješenje poništava, umjesto da ga ukine. Ovo se najčešće čini u slučaju povrede materijalnog zakona koja ne spada među taksativno navedene razloge za poništavanje konačnog rješenja po pravu nadzora iz članka 263. stavak 1. točka 1. do 5. *Zakona o općem upravnom postupku*. Očita povreda materijalnog zakona predstavlja, u skladu s člankom 263. stavak 2. *Zakona o općem upravnom postupku*, razlog za ukidanje rješenja. Stoga nadležna tijela postupaju protuzakonito kada zbog povrede materijalnog zakona rješenja poništavaju, umjesto da ih ukinu.⁸²

Opravljanost ukidanja i mijenjanja pravomoćnog rješenja uz pristanak ili na zahtjev stranke, propisanog člankom 265. *Zakona o općem upravnom postupku* upitna je. Karlovčan-Đurović postojanje ovog izvanrednog pravnog lijeka smatra pravnoteorijski spornim, jer unatoč činjenici što se pobijano rješenje ukida ili mijenja uz pristanak ili na zahtjev stranke, ukidanje i mijenjanje pravomoćnog rješenja je u suprotnosti s načelom vladavine prava. Nadalje, smatra da je navedeni pravni lijek prije svega propisan u svrhu zaštite javnog interesa, budući da se radi o pravomoćnom rješenju kojim je stranka stekla kakvo pravo, a tijelo koje je donijelo to rješenje smatra da je

⁸⁰ Gagro, Jurić-Knežević, str. 29-30. Vidi ujedno presude Upravni sud Republike Hrvatske, Us-5306/95, od 27. lipnja 1996., Upravni sud Hrvatske, Us-3164/83, od 21. rujna 1983. te Upravni sud Hrvatske, Us-4166/83, od 28. ožujka 1984.

⁸¹ O ovome više u Medvedović, Dragan, *Zakon o općem upravnom postupku i Zakon o upravnim sporovima s objašnjenjima i bilješkama, prilogima i stvarnim kazalom*, Narodne novine, Zagreb, 1995., str. 179.

⁸² Gagro, Jurić-Knežević, op. cit., str. 30.

nepravilno primijenjen materijalni zakon. Suvišnim izvanrednim pravnim lijekom ona ujedno smatra i izvanredno ukidanje propisano člankom 266. *Zakona o općem upravnom postupku*. Ovaj institut prema svojim obilježjima predstavlja radikalnu upravnu mjeru do koje može doći samo ako nastane neka situacija koja teško ugrožava važan javni interes.⁸³ Činjenica je da oba ova instituta idu u prilog zaštite javnog interesa koji se nastojao što jače zaštititi u vrijeme donošenja *Zakona o općem upravnom postupku* 1956. godine. Međutim, suvremeni je zadatak javne uprave prije svega ojačati pravni položaj i zaštitu prava građana, pa se opravdanost opstanka ova dva izvanredna pravna lijeka u pravnom sustavu Hrvatske postavlja s pravom.

Konačno, do stanovitih problema dolazi i u primjeni proglašavanja rješenja ništavim. Tako i ovdje Karlovčan-Đurović skreće pozornost da točku 6. članka 267. *Zakona o općem upravnom postupku*, koja propisuje da se ništavim proglašava rješenje čije bi izvršenje bilo protivno osnovnim načelima pravnog poretka, upravna tijela u primjeni preširoko tumače, što je sa stajališta pravne sigurnosti nedopustivo.⁸⁴ Gagro i Jurić-Knežević dodaju da se katkada proglašavanju ništavim rješenja pristupa i izvan slučajeva navedenih u članku 267. *Zakona o općem upravnom postupku*, a što je nedopustivo s obzirom da su u citiranoj zakonskoj odredbi taksativno navedeni slučajevi u kojima se rješenje proglašava ništavim, pa stoga upravna tijela ne mogu proglašavati ništavim rješenja izvan slučajeva navedenih u toj zakonskoj odredbi. Naime, nastavljaju oni, ima slučajeva da se pravomoćno rješenje proglašava ništavim zbog povrede zakona prilikom njegovog donošenja, što zasigurno nije razlog za korištenje ovog izvanrednog pravnog lijeka.⁸⁵

Iz navedenoga daje se zaključiti da situacija u svezi s korištenjem izvanrednih pravnih lijekova u Hrvatskoj nije blistava, što zbog zastarjele normiranosti nekih lijekova, potpune suvišnosti nekih drugih ili zbog neadekvatne primjene trećih. Čini se da bi *Zakon o općem upravnom postupku* trebalo uvelike prilagoditi današnjim uvjetima i pravnim vrijednostima. Ujedno bi trebalo dodatno educirati državne službenike o načinu primjene izvanrednih pravnih lijekova.

12. Zaključak

Nakon detaljnijih razmatranja i analiziranja određenih pitanja upravnog postupanja u Hrvatskoj može se ustvrditi da su glavni razlozi donošenja nezakonitih i nepravilnih rješenja dvojaki. Oni svoj uzrok svakako imaju u nedovoljnoj kvaliteti nekih pravnih normi, koje su nepotpune, nejasne,

⁸³ Karlovčan-Đurović, op. cit., str. 32-33.

⁸⁴ Ibid., str. 33.

⁸⁵ Gagro, Jurić-Knežević, op. cit., str. 30.

neprimjenjive, a u nekim slučajevima čak i suprotne. S druge strane, razlog čestom poništavanju upravnih akata u žalbenim postupcima te u upravnom sporu jest pogrešna primjena odgovarajućih pravnih normi.

Unatoč naprijed iznijetim primjedbama, valja ustvrditi da su mnoga postupovna pitanja u hrvatskom *Zakonu o općem upravnom postupku* dobra, pa čak i izvrsna ako ih usporedimo s rješenjima sadržanim u zakonima o upravnim postupcima u usporednom pravu. Međutim, hrvatska upravnopostupovna pravila ipak bi trebalo prilagoditi današnjem političkom i pravnom uređenju Hrvatske. Tako bi iz ovog *Zakona* trebalo izbaciti norme koje su postale neprimjenjive zbog promjene organizacijske strukture, djelokruga i ovlasti javne vlasti ili zbog novih *Ustavnih* rješenja. Ujedno bi trebalo osigurati da se drugim zakonima što manje odstupa od odredbi *Zakona o općem upravnom postupku*. Trebalo bi preciznije odrediti tko je obveznik postupanja u upravnim postupcima, što je to upravna stvar, kada se može voditi skraćeni postupak, kada se mora provesti usmena rasprava i sl. Sustav izvanrednih pravnih lijekova trebalo bi znatno preraditi. Ovim bi se zakonom trebala otvoriti vrata mogućoj primjeni elektronskog komuniciranja i elektronskoj upravi, a u njega bi valjalo ugraditi i nova načela i rješenja koja nam postavljaju europski standardi upravnog prava.

Ipak, razlog donošenju nezakonitih i nepravilnih rješenja još češće treba tražiti i u pogrešnoj primjeni pojedinih upravnopostupovnih normi, što za posljedicu može imati pogrešnu primjenu materijalnog prava ili na štetu stranaka u postupku ili na štetu javnog interesa. Stoga bi neke pravne norme koje se često pogrešno primjenjuju trebalo jasnije i preciznije formulirati. Međutim, posebnu bi pozornost trebalo pokloniti i stručnom usavršavanju i edukaciji osoba koje neposredno rade na rješavanju upravnih stvari.

Važnosti problematike upravnog postupanja danas se daje sve više na značenju. Nedostatci hrvatskog upravnopostupovnog zakonodavstva doveli su do inicijative donošenja novoga *Zakona o općem upravnom postupku* kojim bi se na moderan i sustavan način kodificirala pravila upravnog postupanja u Hrvatskoj, uzimajući u obzir sva načela hrvatske pravne tradicije, ali i europskih asocijacija. Time bi Hrvatska pravnonormativno trebala ispraviti sve nedostatke koji se u javnosti široko kritiziraju. Međutim, dobar zakonski tekst nije jamstvo, već samo pretpostavka, učinkovitog ostvarivanja prava građana. Donošenje zakonitog i pravilnog rješenja, koliko o kvalitetnim zakonskim rješenjima, jednako ovisi i o stručnom i savjesnom radu službenika koji rješavaju u upravnim stvarima.

Summary

OPEN QUESTIONS CONCERNING ADMINISTRATIVE PROCEDURE IN THE REPUBLIC OF CROATIA

The purpose of this article is to point out several issues that are often raised in administrative procedure, and in deciding on rights and obligations of citizens and other persons in administrative matters in Croatia. Therefore, the author analyses the following issues: subjects obliged to follow rules of administrative procedure, determination of administrative matter, special procedural rules, position of a party in administrative procedure, summary procedure, hearing, oral arguments, form and content of administrative act, proceedings of appellate body, and the use of extraordinary legal remedies. The author demonstrates inconsistency of certain rules within the system of administrative law in Croatia, but also certain doubts and problems that appear in administrative procedure while deciding in administrative matters.

Key words: *administrative procedure, administrative act, Law on General Administrative procedure.*